

**Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M.Si.**

**DESENTRALISASI  
PEMERINTAHAN  
DALAM PERSPEKTIF  
PEMBANGUNAN POLITIK  
DI INDONESIA**

PENERBIT  
de la macca

**Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M.Si.**

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF  
PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

**Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M.Si.**

**DESENTRALISASI  
PEMERINTAHAN  
DALAM PERSPEKTIF  
PEMBANGUNAN POLITIK  
DI INDONESIA**

**Kata Pengantar:  
Prof. Dr. Amir Imbaruddin, Ph.D.**

**Penerbit  
De La Macca  
Makassar**

**Desentralisasi Pemerintahan dalam  
Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia**

© Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M. Si.

**Penulis**

Dr. H. Muhammad Idris Patarai, M. Si.

**Desain Cover / Layout**

Mariny Andries/Iis Paliwanan

**Cetakan ke-2**

**Penerbit**

De La Macca

(Anggota IKAPI Sulsel No.007/SSL/03)

Jln. Borong raya No. 75 A Lt. 2 Makassar 90222

Telp. 0411-494585 - 08114133371 -08114124721

Email : gunmonoharto@yahoo.com

Hak cipta dilindungi oleh Undang - Undang.

Dilarang mengutip isi buku ini tanpa izin tertulis  
dari penulis dan Penerbit.

**ISBN: 978-602-263-088 3**

**Sanksi Pelanggaran Hak Cipta**

Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta**

**Pasal 2 :**

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

**Pasal 72 :**

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu (1) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

## PRAKATA

**D**esentralisasi dalam Perspektif Pembangunan Politik mencoba menggambarkan dinamika pemerintahan daerah di Indonesia yang sama tuanya dengan pemerintahan Indonesia itu sendiri, satu kesatuan tidak terpisahkan. Asas desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia itu sesuatu yang unik, seakan tidak pernah selesai dan tidak pernah sesuai, baik dari segi format penyelenggaraan maupun implementasi dan pencapaian. Spektrum pemerintahan daerah itu seperti ruang tanpa batas, gerakannya tidak pernah menyentuh sisi sisi yang pas. Hal tersebut merupakan gambaran betapa tingginya dinamika kebutuhan daerah, dinamika politik di daerah hingga hampir menyentuh negara serikat modern, posisi daerah laksana federasi, sebagai satu solusi. Bagaimana hal ini diamati dalam kacamata (perspektif) pembangunan Politik

Indonesia telah memasuki lima priode konstitusi dan amandemen Undang Undang Dasar. Hal ini turut mewarnai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lima periode konstitusi tersebut tidak terlepas dari gangguan luar sebagai satu negara yang baru merdeka, dinamika politik dalam negeri juga merupakan satu faktor yang turut mempengaruhi. Bersamaan dengan pergantian konstitusi itu pula disusul terbitnya undang undang mengenai pemerintahan daerah. Bahkan pada satu konstitusi pergantian undang undang yang mengatur pemerintahan daerah terjadi berulang ulang, termasuk penggantian undang undang dengan peraturan pemerintah pengganti undang undang. Hingga saat ini kita telah mengenal tidak kurang dari 9 (sembilan) undang undang termasuk Penpres dan Perpu pemerintahan daerah. Sembilan peraturan perundang undangan pemerintahan daerah itu masing

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

masing dengan nomenklatur berbeda.

Apabila dikaji secara cermat, maka dapat disimpulkan bahwa pergantian undang undang itu tidak merupakan penyempurnaan dari satu undang undang kepada undang undang sebelumnya, bahkan tidak ditemukan konsistensi dan kesinambungan. Hal ini mengindikasikan bahwa pergantian undang undang itu tidak pada tataran perbaikan tata penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan atas orientasi politik, sehingga dapat dikatakan hingga saat ini sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah belum menemukan bentuk dan postur yang tepat.

Indonesia yang majemuk atau sangat plural adalah fakta yang menjelaskan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak tepat untuk digeneralisir dalam satu undang undang. Pertanyaannya apakah satu daerah diatur dengan satu undang undang yang spesifik, kiranya tidak seekstrim itu. Satu undang undang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat umum cukup ditindaklanjuti dengan peraturan daerah yang spesifik. Kenapa demikian, karena tidak dapat dipungkiri bahwa semua daerah di Indonesia berasal dari latar belakang sejarah yang berbeda, kebutuhan berbeda, jangkauan pemikiran berbeda, potensi daerah berbeda sehingga tidak cukup diselesaikan dengan kebijakan makro.

Kebijakan mengenai keuangan dalam bentuk transfer fiskal misalnya berdampak pada belanja daerah yang tidak sesuai, kerumitan distribusi dengan segala macam kasus berdampak pada daerah yang selalu bergantung secara ekonomi seiring dengan kebutuhan politik atas nama negara kesatuan.

Pertanyaan yang tidak pernah terjawab apabila kebutuhan daerah diselesaikan dengan undang undang yang tidak mampu mengapresiasi aneka ragam seluk beluk kehidupan di daerah yang tidak dapat dirinci adalah kesejahteraan masyarakat. Secara sosiologi kehidupan masyarakat tidak dapat diformat dengan undang undang pemerintahan daerah yang mengkerdalkan daerah, atau bahkan dengan undang undang yang memberi keleluasaan yang besar tanpa

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kerangka moral yang menyertai dalam satu doktrin idiologis.

Terdapat beberapa hal yang patut ditolerir bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni: diskresi atau keleluasaan daerah, diferensiasi atau kemampuan pusat memahami keanekaragaman daerah, dan integrasi dalam tatanan ideologi. Paradigma ini kemudian ditindaklanjuti dengan kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah, manajemen pembangunan daerah yang tepat yang terpola dari paradigma pembangunan yang dianut secara nasional; birokrasi dengan kepemimpinan yang adaptif, pemimpin yang merupakan representasi dari satu mekanisme pemilihan yang bermartabat.

Pemilihan kepala daerah yang merupakan implementasi desentralisasi politik diakui berdasarkan berbagai penelitian dan pengkajian telah menyebabkan terjadinya inovasi sosial (*best practicies*) penyelenggaraan pemerintahan yang baik di daerah dewasa ini, sekalipun menghadapi kendala kendala berupa rendahnya kemampuan fiskal dan lemahnya kemampuan birokrasi yang tidak efektif bagi intensitas inovasi tersebut.

Berbagai kebijakan yang telah didesentralisir ke daerah, antara lain desentralisasi fiskal, desentralisasi politik, sebagaimana telah dikemukakan, namun tidak memiliki kerangka landasan yang kuat dari produk tahapan tahapan pembangunan politik. Pemilihan kepala daerah langsung telah melompati beberapa fase yang harus dipenuhi sebelumnya, sebagai akibatnya banyak kita jumpai pemilihan kepala daerah berakhir di Mahkamah Konstitusi karena adanya masalah masalah *money politic*, ketidakadilan penyelenggaraan, pelanggaran yang disinyalir terstruktur dan massif. Semua ini karena pengaruh ketidaksiapan infra struktur masyarakat di daerah berupa rendahnya kesadaran politik seiring dengan rendahnya tingkat kesejahteraan. Jawaban atas gugusan masalah yang dihadapi adalah kebijakan desentralisasi tidak dapat dipisahkan dengan *outcome* pembangunan politik yang memberi *impact* politik.

Selain itu desentralisasi di Indonesia masih membutuhkan kerjasama dari semua pihak sebagai bentuk penyelenggaraan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pemerintahan yang baik (*good governance*). Patut dikemukakan bahwa berdasarkan kondisi empirik, selama ini yang menganut asas desentralisasi hanyalah pemerintah, sektor swasta belum, setidaknya belum sinkron, belum ada keterpaduan dari sektor ini sekalipun mungkin mereka telah memiliki pendekatan atau pola manajemen swasta yang relevan dengan azas desentralisasi, namun di lapangan penjabarannya masih sendiri sendiri.

Tahap terakhir dari satu proses pembangunan politik satu bangsa adalah politik berkelimpahan, seperti telah disebutkan, yakni satu fase dimana pemerintah telah berada pada posisi regulator dan administratur. Namun kondisi ini akan berhasil diterapkan setelah melampaui beberapa fase sebelumnya, yaitu fase unifikasi primitif, fase industrialisasi dan fase kesejahteraan. Pada fase politik berkelimpahan, pola desentralisasi pemerintahan yang relevan bukan lagi desentralisasi yang bersifat struktural sebagaimana selama ini diterapkan dari masa ke masa, mulai dari masa penjajahan hingga kemerdekaan dan dengan undang undang yang telah silih berganti. Desentralisasi yang relevan pada tahap politik berkelimpahan adalah desentralisasi kultural, dimana sektor swasta (*privat cektor*) dan masyarakat sipil (*civil society*) telah menerapkan pola pola pelimpahan kewenangan yang terbangun dari karakter saling percaya (*trust atau mutual respect*), transparansi, demokratisasi dan jaminan atas hak hak sipil atau masyarakat.

Kenyataan lain menunjukkan bahwa dewasa ini penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya proses pemilihan kepala daerah langsung dilakukan pada basis masyarakat yang belum siap secara sosial, politik dan ekonomi yang akibatnya mencederai demokrasi itu sendiri. Pertanyaannya kemudian apakah desentralisasi yang membentuk politik berkelimpahan ataukah politik berkelimpahan yang membentuk desentralisasi? Sebagian jawabannya mungkin bisa diperoleh pada buku Desentralisasi Pemerintahan Dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia.

**Penulis**

# PENGANTAR

**Prof. Dr. Amir Imbaruddin, Ph.D.**

*Making Decentralization Work in a Unitary State*  
*'There is no shortcut to decentralized governance'*  
(Hyden 2007, p226)

## **Introduction**

**F**or many years effective local governance has been advocated as a necessary element of development. However, the favoured modes of decentralization and the rationales for them have changed over the years. British colonial authorities used local government to socialize subject populations into democracy and to promote capitalist economic development (Hicks 1961; Smith 1985). In the 1960s, the UN was advocating decentralization as an essential means of promoting 'effective government' in developing countries (UN 1961). This could be through 'field administration' or democratically elected local governments. In the early 1980s, Conyers (1983) was reporting decentralization in its political form as 'the latest fashion in development administration'. By the 1990s decentralization was attracting considerable attention and support from the World Bank (2000) often in association with 'participation' (World Bank 1996 and 1997). With the advent of the new millennium, democratic decentralization had assumed the status of a development orthodoxy (Blunt and Turner 2007).

While experimentation and often enthusiasm for decentralization have been evident for a long time, the promised rewards of decentralization have not always been realized. Indeed, there have been many disappointments, some false starts and

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

even failures. But there have also been successes. In this paper I will reflect on these experiences to see what they can tell us about making decentralization work. This is not meant to be an exhaustive analysis of how to make decentralization work but should be seen as a selective list of issues and lessons.

**Decentralization for What?**

The most basic consideration in any experiment with decentralization is the question, ‘Why are we decentralizing?’ It is a simple and fundamental question but often one that is not given due consideration. Such an oversight can have adverse repercussions as the answer to ‘Why are we decentralizing?’ should guide the design of decentralization. It is important to know the purpose of decentralization rather than simply follow a fashion because others are doing it or that it is a governmental arrangement favoured by donors. A clear justification for decentralization gives direction to policy and its implementation. It is a benchmark against which government actions can be measured by both officials and citizens.

In general there are various interrelated reasons for decentralization but three reasons seem to explain most initiatives. Firstly, there is the desire to extend and deepen democracy. This has been prominent in the laws and rationales for decentralization in Indonesia and the Philippines, although perhaps not always clearly delineated. The idea of giving ‘power to the people’ tends to find widespread support amongst citizens who generally welcome the idea of participating in local decision-making even if it is only through the election of officials. It also appeals to local elites and those aspiring to join this privileged group. An integral aspect of the democratization impetus for decentralization is that it will enhance accountability to local populations and as such reduce corruption and improve public sector management. We will probe deeper into this in a later section. The second reason for decentralization is the promise of improved services leading to rising indicators of human development in such areas as health, education and income. Officials

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

are able to react more quickly to the specific needs and demands of local populations. Allocative efficiency is improved and citizens get what they want and need rather than be subject to the decisions of distant central bureaucracy. Thirdly, decentralization can be justified in terms of promoting national unity and accommodating centrifugal tendencies which might threaten the integrity of the state. By giving out power and authority to subnational governments, central government can forestall secessionist tendencies and satisfy local demands for a greater say in local affairs. In this way, decentralization can be viewed as promoting 'unity in diversity'.

### **Implementing Decentralization**

In decentralization initiatives, a great deal of attention is devoted to planning. Decentralization planning can be seen as an arena into which stakeholders seek entry and, once in, strive to get their points of view accepted and the new institutions designed to their liking. While the big issues of the new system generate considerable debate—What functions are to be decentralized? Which territories should have what authorities?—there can also be much negotiation about minutiae and there are unique country specific issues which can absorb much energy and time. The outcome of the planning process is a decentralization framework determined by politics and not according to the rational instruments of planning. That should not be seen to detract from the process or make it irrational. It is how policy is made. However, if this process has not involved regional participation and support, problems should be expected in implementation.

Even if decentralization planning is a political process this is not to say that planning cannot be well done in the view of the participants. However, things can go awry in two ways. Firstly, if local representatives are not engaged in planning then implementation is likely to suffer. When local people are not involved in the design of decentralization then they may well be ambivalent about its implementation. At worst they could even sabotage the

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

implementation. Planning for decentralization improves with local involvement and feedback. Secondly, there needs to be full appreciation of the job to be done—specifying desired outputs, calculating the needed inputs and anticipating problems which might emerge in implementation. All too often such considerations are overlooked leading to problems in implementation.

After the planning comes the transition to the new decentralized order. This first implementation step is undoubtedly crucial for the future success of decentralization but it is not sufficient to ensure that success. The aim of transition is to ensure that the new institutions function, that finances are flowing as anticipated, and that the new or modified processes of governance are in operation. But such transition does not ensure that decentralization works in the sense that it is contributing to the achievement of the goals of decentralization. This consideration emphasizes the importance of clearly defining the purpose of decentralization as stressed in the previous section. It is after successful transition to decentralized government that officials and citizens in regions can actually get on with the job of using the new institutions, processes and opportunities to make developmental gains. Unfortunately, decentralization sometimes stalls at the transition stage with local officials failing to make the most of the opportunities that should be offered by decentralized governance. This situation can be caused by such things as decentralization frameworks which have been poorly designed, local elites who try to monopolise the benefits of decentralization, or lack of capacity in regional governments. The answer may be to review and revise the legislation and implementation regulations or it could require pressure from citizens and central government. There is no single answer. What it is important to recognize is that once the transition to decentralization has been made that does not mean the end of the matter. Decentralization is an ongoing process. Review, reform and realignment are invariably required to ensure that the system is oriented to achieving the goals of decentralization in a constantly changing environment.

## Remembering the Centre

One of the key factors for successful decentralization is a strong central government. This may seem paradoxical but as Hutchcroft (2001, p44) and others have argued 'a strong foundation of *prior* centralization' is a necessary basis for successful decentralization. The importance of this is frequently underestimated and overlooked. However, it is quite easy to demonstrate why strong central government is a necessary condition of an effective decentralized system of governance.

Central governments take the lead in planning decentralization. They organize the reviews of legislation, contract the experts for specialist advice, supervise the drafting of laws and regulations, and make sure that they are formally approved. Central governments also have supervisory duties. They are important actors in decentralized governments' accountability regimes. For example, they have a national responsibility to ensure that standards are being met across the country and that services are being delivered. Central governments have the job to see that local governments are complying with national laws and regulations while they are the arbiters when serious complaints are made against leading local officials. It is central governments that organize proceedings and have the authority to dismiss these officials if cases against them are proved. Such upward accountability for local governments complements the downward accountability of those governments to the citizens. A further central government responsibility is the organization of local elections and the formulation of the rules which govern those elections. Finally, central governments frequently control the finance that pays for local governments. It is often the case—for example, in Indonesia, Philippines and elsewhere in Southeast Asia—that the largest share of local government revenue comes from the central government. The central government generally collects the major taxes and then provides local governments their share as specified in the national legislation.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

These examples clearly demonstrate that central government plays a major role in local-level governance. This is to be expected as both local and central governments are both organizations of the state. While successful decentralized governance requires strong central government this does not mean domination by central government. The centre should have multiple and complex relationships with local governments in a decentralized system. Thus, it supervises, monitors, controls and facilitates. The central government must perform such roles to ensure that decentralization works.

### **Building Capacity**

A frequent criticism of local governments in decentralized systems is that they lack capacity. That is, they do not have the resources, especially the human resources and organizational systems, to perform the tasks that have been allocated to them. These deficits are seen to lead to poor performance and, at worst, declining indicators of human development.

There is a variety of measures which can be utilized to build capacity but the particular combination of initiatives will depend on the prevailing conditions. Sometimes there will be system-wide problems which need addressing and which require central government intervention. At other times the problems will be specific to a particular local government or group of local governments. Training is a longstanding technique of capacity building, whose popularity is enhanced by its non-threatening nature. But scarce resources can be squandered if inappropriate training is given. Correct diagnosis of training needs is an important first step in quality training and vital for good training course design. Restructuring local government organizations is often necessary for improving efficiency and effectiveness of service delivery but is an initiative that will encounter resistance. Some staff or stakeholders will feel their interests threatened. Good change management leadership is essential to overcome such resistance and secure the

support of staff in implementing change. This support is essential if change is to succeed. There are other capacity-building initiatives such as providing incentives, making clear career paths, ensuring merit-based promotion, reviewing and changing work processes, and introducing electronic governance. And if it proves too difficult to build adequate capacity within government then services and functions can be contracted out to the private sector or NGOs.

### **Ensuring Accountability**

Contemporary literature on decentralization stresses the central role of accountability, 'the cornerstone of public governance and management' (Aucoin and Heintzman 2000, p45). This is the process whereby the public places its trust in officials to carry out their responsibilities in the public interest. 'In return these officials are obliged to report, justify and be judged on their actions' (Turner et al. 2003). But why is this important? Three basic reasons are suggested.

Firstly, there is the traditional argument that accountability is necessary to prevent the abuse and misuse of public authority. In short, accountability is the antidote to corruption. When accountability systems are ineffective this gives rise to situations in which corruption can thrive. Secondly, good accountability regimes provide the assurance that public resources will be dealt with in a proper manner, that official actions will be in keeping with the letter and spirit of the law and that officials will undertake their work in accordance with the values of public service. Thirdly, there is a managerial pay-off from an effective accountability system; that is, accountability should promote continuous improvement in governance and public management. What these three factors add up to is that accountability is one of the clearest demonstrations of democratic governance

In decentralized systems of government it is often argued that accountability to the citizenry is easier to enforce than for central government. This is because the local government officials are close

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

to the people they are meant to serve. Citizens should therefore be more aware of the officials' actions and have better access to them than if they were many kilometers away in the capital city. Citizens are in close proximity to the local government officials making decisions and providing services. However, this is not necessarily what happens. Indeed in some cases local elites seize and maintain authority and are able to subvert accountability. The result is that these elites benefit, there is no impetus to improve the quality or efficiency of public services, and citizens fail to reap the promised benefits of local governance. It could even be argued that it is easier to be corrupt at the local level than the national level in situations where regional 'strongmen' gain control of office and where central government is weak or inefficient.

A wide range of devices are available to promote local-level accountability. Some are operating in Indonesia where the legislation has consistently stressed the centrality of accountability in regional autonomy. Accountability reports by heads of region, transparent decision-making systems, local ombudsmen, civil society participation, performance measurement, minimum standards, participatory budgeting, complaints procedures, codes of ethics for public servants and surveys of client satisfaction are just some of the many accountability initiatives that can be employed by local-level governments. It is not enough that they exist, there must also be commitment to their implementation. For example, the establishment of a complaints box does not mean that complaints are treated seriously in a transparent process. Such a process must be put in place and made known to citizens. A worthy code of ethics for public officials may be written and published but the values and behaviours in the code will not automatically characterize the actions of officials. Furthermore, there are instances in which the instruments of accountability are improperly used to fight political battles among contenders for official office rather than being used to promote democratic development. For example, political rivals mobilize accountability instruments to oust incumbents.

### **Promoting Innovation**

One of the potential benefits of decentralization is that it provides the opportunity for local leaders to innovate for the benefit of the citizens in their territory. This can be described as 'public entrepreneurship' involving 'local officials who develop ideas, mobilize coalitions, and make strategic choices about how to advance new organizational or policy agendas, even in the face of political opposition, public apathy or capacity constraints' (Grindle 2007, p64). A range of factors explain why some mayors and governors demonstrate such entrepreneurial talents. These include commitment, personality, persistence and political networks (Grindle 2007). But these officials also require space in which they can develop and implement their innovative ideas. If they are shackled by bureaucratic procedures, rigid human resource management systems, and limited funding possibilities then public entrepreneurship will prove to be almost impossible.

But it is through the creative leadership of the top elected officials that progress can be made in local government. In the Philippines, since 1994 the annual Galing Pook awards reward municipalities, cities and provinces for their innovations in nineteen areas of their operations. There has been strong competition between these subnational governments especially in the areas of environmental protection, enterprise and livelihood development, health and nutrition, welfare services and agricultural programs (Cariño 2007). Even the poorest towns have won awards thus demonstrating that even in conditions of scarcity and poverty there may still be opportunities for advancement through public entrepreneurship. For example, in Anao municipality a Rural Industrialization Can Happen (RICH) program has made use of the ubiquitous ylang-ylang flower previously only used for garlands (Cariño 2007). Now it is incorporated into perfumes and cosmetics. Community ownership of roadside trees has organized, seedlings distributed, market support provided. The leaders of Opol in Mindanao have transformed this poor municipality into a centre

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

of ecocultural tourism and sustainable agro-industries. Its local tax returns have increased and it is being used as a model by other municipalities. While such successes make welcome and inspiring news, there is always the issue of how the beneficial changes can be sustained. There is a danger that if the public entrepreneurs are not re-elected, their achievements may not be maintained.

### **Engaging Civil Society**

Writers on decentralization frequently emphasize the importance of cooperation with civil society, especially through non-governmental organizations (NGOs or LSMs) and community organizations. Several benefits are seen to derive from such cooperation:

Pressure on local governments to be more participatory and responsive. Generation of social capital (trust, norms, networks, communications), bridging and bonding. Increased capacity for local collective action. Improved beneficiary targeting of services (for example, focused on the poor, disadvantaged and marginalized). Improved matches between services and beneficiary preferences. Enhanced potential for scaling up service delivery (Brinkerhoff, D. et al. 2007, p190).

A vibrant civil society is seen to have the potential to make a major contribution to the development of democratic governance and socioeconomic development. But such benefits are not automatically achieved. Firstly, there actually needs to be a civil society with organizations that are capable and sustainable. Where such a situation does not occur, it may be in the best interests of citizens to urge the local government to support the development of such organizations. Secondly, there should be trust between the local government and civil society organizations. Lacking trust makes a partnership uncomfortable and possibly unworkable. But sometimes there is suspicion on both sides about the motivations of the other parties. Local governments are sometimes viewed by civil society organizations as trying to exercise too much control. Conversely

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

local governments may be suspicious and the methodologies used by civil society organizations. Local governments may also feel that civil society organizations are not accountable. These situations (and there are others) show that there is considerable opportunity for tensions to arise in the relationship between local governments and civil society organizations. Building trust will help to reduce such tensions and contribute to working partnerships that benefit the population at large.

A third issue is that civil society organizations are sometimes assumed to share some universal characteristics. These include flexibility, rapid responsiveness, innovative approaches to development issues, and ease of access to and empathy with the poor and marginalized. While this may be the case for many civil society organizations it should not be assumed that these desirable characteristics are evident in all cases. They need to be demonstrated empirically. As Judith Tendler (1997) found in her Brazilian study there were some NGOs which were more bureaucratic than the government in their operations while some parts of the government bureaucracy had the structural characteristics and work processes more usually associated with NGOs. Finally, there is the matter of participation. It is frequently assumed that citizens are eager to take advantage of the participatory opportunities offered by democratic local governance. However, we need to heed the longstanding warning of Johnston and Clark (1982, p171) that participation is not a 'free good' and that the poor will 'invest their participation when they believe it will secure them valuable benefits not otherwise available at comparative costs'. Citizens can also suffer from participation fatigue while the incorporation of participation into development initiatives can increase complexity, and therefore time and quite possibly cost. This is not to dispute the value of participation rather to stress the need to give careful consideration to the nature and number of participatory initiatives.

## Conclusion

My brief review of issues and lessons for making decentralization work reveals that there are many matters which require the attention of local governments and their partners in central government, the private sector and civil society. It should be obvious that some, perhaps all, of the issues are not amenable to immediate solution. As the quote at the beginning of this paper clearly states, 'There is no shortcut to decentralized governance' (Hyden 2007, p226). Furthermore, the issues need to be sorted out in cooperative ways. Cooperation may be between different levels of government or between local government and civil society organizations. It may also be between the different actors within local governments. The overriding aim should be to seek the most effective modes of decentralized governance, the ones which help to achieve the goals of decentralization. Indeed it would be a mistake to view decentralization as an end in itself. Decentralization is a means to achieve other worthy goals such as deepened democracy, improved service delivery and greater accountability. Innovations and successes from various developing countries demonstrate that we can be optimistic about using decentralization to bring about improved governance and rising levels of human development.

Ringkasnya, tidak ada jalan pintas untuk desentralisasi pemerintahan. Metode dan alasan desentralisasi terus menerus berubah walaupun alasan utamanya tetap bahwa pemerintah daerah akan lebih efektif melaksanakan tugas pembangunan dan pelayanan.

Di negara kesatuan yang selama puluhan tahun mengadopsi sistem pemerintahan yang sentralistis, ada beberapa hal yang menentukan suksesnya desentralisasi, faktor-faktor tersebut diantaranya adalah, pertama, pemerintah pusat yang berdaya (*strong*), kapasitas pemerintah daerah yang memadai untuk melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan, kemampuan pemerintah daerah melakukan inovasi yang sulit dilakukan pada sistem sentralistis, mekanisme dan instrumen yang dapat menjamin

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

penegakan akuntabilitas pemerintah, dan kemampuan daerah untuk melibatkan dan mendapatkan dukungan dari keseluruhan *stakeholders* termasuk *civil society* yang ada di daerah.

Buku yang ada di tangan Anda ini, cukup detail dan lengkap membahas hal ini, mulai dari paktor sejarah yang tidak bisa dipisahkan dengan aspek politik sebagai negara yang baru merdeka, berjuang mempertahankan, mewujudkan cita citanya; dan yang sangat kuat dalam upaya itu adalah mempertahankan persatuannya dalam Negara Kesatuan Republik indonesia.

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b>	<b>I</b>
<b>PENGANTAR</b>	<b>V</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>XVIII</b>
<b>BAB I DESENTRALISASI DALAM PERSPEKTIF SEJARAH</b>	<b>1</b>
1. Zaman Hindia Belanda	2
2. Zaman Pendudukan Jepang	25
3. Zaman Pendudukan Belanda dan Sekutunya	29
4. Zaman Kemerdekaan	30
<b>BAB II. DESENTRALISAI DALAM PERSPEKTIF POLITIK</b>	<b>92</b>
1. Prototipe Desentralisasi Pemerintahan Indonesia	92
2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Konsep dan Fakta	110
3. Desentralisasi Khas Negara Kesatuan Republik Indonesia	123
4. Desentralisasi dan Dinamika Politik Daerah	134
5. Desentralisasi dalam Wujud Pembangunan Kota	149
6. Desentralisasi dan Ekologie Pemerintahan	152
7. Desentralisasi Fiskal dan Kesejahteraan Daerah	157

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

<b>BAB III. DESENTRALISASI DALAM PERSPEKTIF Pemerintahan di Indonesia</b>	<b>164</b>
1. Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	165
2. Babak Baru Pemerintahan Daerah dalam Siklus Politik Nasional	179
3. Menunggu Kebijakan Pemerintahan Baru	191
<b>BAB IV DESENTRALISASI DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK</b>	<b>205</b>
1. Perwujudan dalam Penerapan Prototipe Desentralisasi Indonesia	206
2. Paradigma Pembangunan dan Managemen Pembangunan	219
3. Daerah dan Negara dalam Pembangunan Politik	224
4. Korelasi Korupsi dan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung	240
5. Kepemerintahan yang Baik (good governance) dan Pembangunan Politik	246
6. Politik Desentralisasi dan Pembangunan Sosial	253
7. Birokrasi dan Kepemimpinan Adaptif	257
8. Desentralisasi dalam Penomena Kepegawaian	262
9. Inkonsistensi atau Inkonstitusi	266
10. Tentara Nasional Indonesia dalam Kanca Politik Praktis	278
11. Signifikansi Desentralisasi dan Demokrasi	294
12. Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara	311
13. Peran Partai Politik dalam Pembangunan Sistem Politik	316
<b>PENUTUP</b>	<b>325</b>
Daftar Pustaka	327
Biodata	338
Tentang Penulis	340



# **BAB I**

## **DESENTRALISASI DALAM PERSPEKTIF SEJARAH**

*Di bagian ini diungkap penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan, bahkan sejak jaman penjajahan Belanda ditandai ditetapkannya Decentralisatie Wet 1903 sebagai undang undang pemerintahan daerah di Hindia Belanda. Selanjutnya di jaman kemerdekaan di bawa lima Undang Undang Dasar, termasuk masa amandemen UUD Tahun 1945, dan tidak termasuk konstitusi RIS –sebagai konstitusi federal, Sembilan undang undang mengenai pemerintahan daerah.*

*Faktor faktor berpengaruh atas lahirnya satu undang undang mengenai pemerintahan daerah menggantikan aturan perundang undangan yang telah ada, yakni faktor pergantian dan amandemen konstitusi, faktor stabilitas politik dan pemerintahan, faktor dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah dan faktor pelaksanaan aturan peundang undangan..*

*Pergantian beberapa kali undang undang organik pemerintahan daerah, dengan subtansi atau tekanan, prinsip-prinsip, asas penyelenggaraan, nama undang undang, nomenklatur serta terminologi berbeda dalam satu konstitusi. Hal ini cukup menggambarkan dinamikapenyelenggaraan pemerintahan daerah.*

*Sengaja disunting desentralisasi produk kolonial, untuk memahami dan membandingkan konsep pemerintahan daerah setelah merdeka yang menurut asumsi terdapat beberapa hal diadopsi dari undang undang buatan Belanda. Mungkin ada peristilahan, penamaan, susunan pemerintahan dan lain lain yang sama. Namun*

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

*kita berharap penerapannya berbeda, sekaligus pembeda antara jaman penjajahan dengan jaman kemerdekaan !*

### 1. Zaman Hindia Belanda

Di zaman Belanda berkuasa, ada beberapa fase pemerintahan yang ditulis dalam sejarah (*disunting dari buku Drs Hobib Soleh, MM dkk, 2000*), yakni: zaman VOC (dari tahun 1602 sampai tahun 1799); dan Kekuasaan atas Hindia Belanda (dari tahun 1800 sampai tahun 1854). Pemerintahan diselenggarakan pada masa itu, dilakukan secara otokratis, birokratis dan sentralistis. Penguasa kolonial ketika itu kurang memperhatikan struktur pemerintahan asli yang ada, pemerintahan dijalankan (tahun 1855) sebagai *de absolute bureaucratie*, sampai kurang lebih (tahun 1918) dinamakan *de constitutionele staat*. Semua urusan pemerintahan dipusatkan pada satu tangan, yaitu *Gouverneur General* (GG) di Bogor sebagai Wakil Ratu Belanda.

Sebelum diadakannya *bestuurshervorming*, Hindia Belanda itu dibagi atas daerah-daerah administratif, seperti *gewesten, afdelingen dan onder-afdelingen*, yang berada dibawah kekuasaan pangreh praja eropa, yaitu *resident, asistent resident dan controleur*.

Di Jawa dan Madura wilayah suatu *afdeling* mencakup wilayah beberapa kabupaten, yang dibagi lagi menjadi kawedanaan-kawedanaan atau *districcten* dan kecamatan-kecamatan atau *onder-districten* yang berada dibawah kekuasaan pangreh praja Bumiputera yaitu Bupati, Wedana dan Asisten Wedana, sedangkan di luar Jawa dan Madura, suatu *onder-afdeling* dibagi lagi atas beberapa Distrik dan Onderdistrik, yang dikepalai oleh Pangreh Praja Bumiputera, yaitu Demang dan asisten Demang atau dengan nama lain.

Di samping menggunakan sistem dekonsentrasi, pemerintahan Belanda membiarkan bentuk-bentuk asli dalam persekutuan-persekutuan hukum teritorial dan bukan teritorial yang berdasar hukum adat, seperti:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- 1) Daerah-daerah swapraja dengan kontrak panjang (*long contract*), seperti: Surakarta, Yogyakarta, dan dengan korteverklaring seperti Gowa, Majene dan sebagainya yang dikuasai oleh raja-raja, yang dibolehkan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi), walaupun sangat terbatas oleh perjanjian politik tersebut, disamping menjalankan tugas untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda (*medebewind*);
- 2) Persekutuan-persekutuan hukum adat (*Indlanse recht-gemeenschappen*), seperti Desa di Jawa dan Madura yang juga diperkenankan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat (otonomi), disamping itu juga dibebani tugas untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan pusat (*medebewind*), atas biaya bukan dari Pemerintah Hindia Belanda, melainkan atas biaya dari persekutuan-persekutuan hukum adat sendiri;
- 3) Persekutuan-persekutuan hukum adat yang tidak terikat kepada daerah seperti yang telah diuraikan diatas (desentralisasi teritorial) yang hanya menyelenggarakan suatu kepentingan tertentu, misalnya kepentingan perairan, antara lain di daerah-daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta (desentralisasi fungsional).

Sebagai reaksi atas eksekusi Tanam Paksa (*Cultuurstelsel* - 1830-1870), timbul gerakan di negeri Belanda oleh orang-orang Belanda yang *progressief* untuk mengembalikan *ereshuld* (keuntungan dari Tanam Paksa), kepada rakyat Bumiputera.

Gerakan ini melahirkan Politik Etika (*Ethisce Politiek*), yang bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kecerdasan rakyat Bumiputera. Dibentuklah Komisi *de minderewelvaarts-commissie* melalui Keputusan Gubernur, tanggal 15 Oktober 1902, dengan tugas menyelidiki sebab-sebab kemelaratan rakyat Bumiputera.

Setelah bekerja selama kurang lebih 20 tahun, tepatnya tahun 1920 dapat dihasilkan suatu *Alfabetisch register* dan sebuah *Compendium* (buku penuntun). Hasil kongkrit lainnya adalah berupa

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pengumuman tentang tindakan-tindakan untuk meningkatkan perekonomian rakyat di dalam *troonrede* pada tahun 1904, dengan dihapuskannya hutang yang berjangka pendek (*vlottende schuld*) oleh Pemerintah Belanda kepada Hindia Belanda.

Akibat lain dari *ethische politiek* Belanda, menyebabkan timbulnya gerakan kebangsaan yang menuntut hak lebih banyak untuk turut serta di dalam menentukan politik kenegaraan, walaupun pada permulaan gerakan-gerakan itu belum dilakukan secara teratur, namun dari sana lahir perkumpulan pertama diantara pelajar-pelajar di Jawa, yaitu Budi Utomo, pada tahun 1908, Sarikat Islam pada tahun 1911.

Perkembangan selanjutnya, pemerintahan sentralistis di Hindia Belanda berakhir setelah *Decentralisatie Wet* 1903 yang memungkinkan terbentuknya daerah-daerah otonom di Hindia Belanda. Berdasarkan Undang-undang ini juga diadakan perubahan dari pasal 68a, dan 68c *Regerings Reglement* 1854, dan sesudah (tahun 1925) menjadi pasal 123, 124, dan 125 dari *Indische Staatsregeling*.

Perubahan pasal pada perubahan kedua ini memberikan kemungkinan terbentuknya daerah-daerah otonom yang disebut *gewestelijke ressorten* atau *locale ressorten* dengan *gewestelijke raden* atau *locale raden*-nya dan diberi keuangan sendiri untuk mengurus kepentingan-kepentingan khusus dari daerah-daerah otonom tersebut.

Pada tahun 1905 Kerajaan Belanda menerbitkan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Desentralisasi 1903 yang dinamakan *Decentralisatie besluit* 1905 (S. 1905-137) dan Gubernur Jenderal mengeluarkan peraturan *Locale Raden ordonantie* 1905 (S.1905-131), maka dibentuklah berturut-turut:

- di Jawa dan Madura *gewestelijke ressorten* (meliputi wilayah keresidenan) dan *gementen* (meliputi wilayah kota); serta
- diluar Jawa dan Madura *Locale ressorten* (meliputi wilayah onderafdeling) dan *gemeenten* (meliputi wilayah kota), yang masing-masing dipimpin oleh pegawai *binnenlands bestuur* (BB).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Ciri-ciri pokok desentralisasi Hindia Belanda berdasarkan Undang-undang Desentralisasi 1903 dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Kemungkinan pembentukan sesuatu daerah dengan keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhan-kebutuhannya yang pengurusannya dilakukan oleh sebuah *raad*;
2. Bagi daerah-daerah yang dianggap telah memenuhi syarat, maka setiap kali dengan *ordonantie* pembentukan, dipisahkanlah sejumlah uang setiap tahun dari kas negara untuk diserahkan kepada daerah tersebut;
3. jabatan ketua *gewestelijke raad* dipegang oleh pejabat pusat, yang menjadi kepala *gewest* yang bersangkutan, sedangkan untuk daerah-daerah lainnya, ditunjuk dalam *ordonantie* pembentukannya, yang pada umumnya juga pejabat pusat yang menjadi kepala daerah administratif;
4. Para anggota *lovale raad* untuk sebagian diangkat, sebagian lainnya duduk karena jabatan dalam pemerintahan dan sebagian lagi dipilih, kecuali *gemente-raad* yang sejak 1917 semua anggotanya dipilih. Masa kerja keanggotaan itu sampai 1925 ditetapkan 6 tahun, setelah itu diubah menjadi 4 tahun;
5. *Locale-raad* berwenang menetapkan *locale verordeningen* mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan-kepentingan daerahnya sepanjang belum diatur dalam peraturan perundangan pusat;
6. Pengawasan terhadap daerah baik berupa kewajiban daerah untuk meminta pengesahan terlebih dulu bagi keputusannya maupun hak menunda atau membatalkan keputusan daerah, berada ditangan Gouverneur-General Hindia Belanda dan pejabat ini berhak pula mengatur hal-hal yang dilalaikan oleh *locale-raad*.

Akan tetapi sejak diundangkannya Undang-undang desentralisasi 1903, terlebih lagi setelah berakhirnya Perang Dunia ke I, ternyata kurang memuaskan hati masyarakat Hindia Belanda

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

baik golongan Bumiputera maupun golongan Eropa sendiri, hal ini disebabkan karena kekuasaan dan keuangan dewan-dewan yang dibentuk itu sangat terbatas.

Terdorong oleh suara-suara dari pelbagai pihak untuk mengadakan reorganisasi dalam susunan pemerintahan, terutama sesudah dibentuknya *Voolksraad*, dilantik tanggal 18 Mei 1918. *Voolksraad* pada awalnya hanya merupakan badan penasehat saja, dan baru menjadi badan pembuat undang-undang sesudah *Regerings Reglement 1903* diganti dengan *Indische Staatsregeling* pada tanggal 16 Mei 1927

Perlu ditambahkan, bahwa *voolksraad* merupakan perkenalan pertama rakyat Indonesia terhadap demokrasi perwakilan. Wakil rakyat yang berasal dari partai politik dan kelompok kelompok fungsional duduk dalam *Voolksraad*.

Ternyata *Volksraad* tidak dirancang sepenuhnya untuk berfungsi sebagai dewan perwakilan rakyat (pribumi), melainkan sebagai konsesi untuk dukungan populer dari rakyat terhadap pemerintahan Hindia Belanda. *Volksraad* berfungsi tidak lebih sebagai penasehat pemerintah Kolonial. Namun demikian keberadaan *Volksraad* membuka kesempatan kepada rakyat untuk membentuk partai politik. Perkumpulan masyarakat yang pada awalnya bergerak hanya pada bidang sosial seperti Budi Utomo dan Sarekat Islam menganggap *Volksraad* sebagai agenda penting mereka ( Akira Nagazumi dalam T.Legowo dkk,2005).

Ada beberapa faktor menyebabkan lembaga ini sulit diukur sebagai lembaga perwakilan rakyat:

- Keberadaannya berkedudukan lebih di bawah dan karena itu berfungsi tidak lebih sebagai penasehat pemerintahan kolonial Belanda;
- Keanggotaan *Volksraad* tidak berasal dari pilihan langsung oleh rakyat dan karena itu anggota *voolksraad* tidak bertanggungjawab kepada rakyat; dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- Tidak pula mempunyai hak-hak parlementer yang esensial dalam mewakili kepentingan rakyat untuk mengontrol pemerintah (T.A. Legowo dkk, 2005).

Pada tahun 1922, Pemerintah Belanda mengeluarkan undang-undang tentang perubahan susunan pemerintahan yang dinamakan *Bestuurshervormingswet* 1922 (S. 1922-216) yang menambah pasal-pasal baru pada *Regerings Reglement* 1854, yaitu pasal-pasal 67a, 67c, dan 68 (kemudian menjadi pasal-pasal 119, 120, 121, dan 122 *Indische Staatsregeling*).

Undang-undang *Bestuurshervormingswet* 1922 tersebut disamping memberikan hak-hak otonomi dan medebewind yang lebih tegas dan lebih luas kepada daerah-daerah otonom, juga memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom yang lebih besar dari *gewest* lama dengan nama *provincie*, sedangkan di dalam *provincie* itu dapat dibentuk daerah-daerah otonomi yang tingkatannya lebih rendah.

(Catatan penulis, mungkin pada bagian ini, antara lain, terdapat kesamaan antara Undang-undang *Bestuurshervormingswet* 1922 dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya pada Pasal 18, sebelum diamandemen. Aspek kesamaan yang penulis telaah hanya pada aspek terminologi (kemiripan kata dan bahasa). Aspek lain yang substansial disarankan dilakukan penelitian secara akademik, khususnya bagi kalangan ahli hukum dan ahli konstitusi, agar asumsi-asumsi yang mengarah pada mendeskreditkan bangsa Indonesia dapat diluruskan atau diletakkan pada profesornya yang sesungguhnya sehingga menimbulkan kejelasan, terutama untuk kepentingan sejarah dan ilmu pengetahuan).

Adapun lengkapnya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa”*

Penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945:

I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah daerah yang bersifat otonom (streek dan locale rechtsgmeen schappen) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang undang .

Di daerah daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

(Catatan penulis , naskah teks pasal 18 dan penjelasan ditulis dari Buku Undang Undang Dasar , Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila (Ketetapan MPR No.II/ MPR /1978,Garis Garis Besar Haluan Negara (Ketetapan MPR No.II/MPR/1993, diterbitkan BP-7 Pusat,1995. Dalam buku,khususnya pada penjelasan pasal 18, terdapat angka romawi “II”,untuk kepentingan teknis penulisan penulis hanya menuliskan satu romawi ”I” saja).

Penilaian undang undang pemerintahan daerah Indonesia memiliki kesamaan dengan undang undang buatan Belanda dikemukakan Prof. John D. Legge dengan sebutan “*colonial flavor*” (berbau kolonial) oleh karena Pemerintah masih menunjukkan keinginan dan berusaha menancapkan serta memelihara kekuasaannya di lingkungan segenap wilayah bawahannya. Penetapan Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah yang mengawasi jalannya Pemerintah Daerah mempertegas kecenderungan itu dan mengingatkan orang pada konstelasi di zaman penjajahan Hindia Belanda yang lampau. Terhadap Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dan Undang-Undang No. 1 tahun 1975 Prof. Legge

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

mengatakan yang berikut; “in any case the Republic plans for local autonomy have, in consequence, something of a colonial flavor about them. This is true not morely in form-the system of units and organization used at local level to day stems from, and bears many detailed resemblances to, program of administrative and political decentralization in Indonesia before the war-but also in essence. Even though Indonesia is now an independent sovereign state its task at the local level is not altogether different from that of an alien government attempting to establish and preserve its authority in the “subjek” society, at least regarding those matters which touch its own interest”. (“betapapun sebagai akibatnya rencana-rencana Pemerintah Republik mengenai otonomi daerah mengandung sesuatu yang berbau kolonial. Hal ini adalah betul semata-mata bukan mengenai bentuknya saja yakni bahwa sistem satuan-satuan dan organisasi Pemerintah yang dipakai pada tingkat daerah dewasa ini diambil dari dan mengandung banyak persamaan yang terperinci dengan program desentralisasi politik dan Pemerintahan di Indonesia sebelum perang melainkan juga dalam intinya. Meskipun sekarang Indonesia merupakan suatu Negara berdaulat yang merdeka tugasnya pada tingkat daerah adalah tidak sama sekali berlainan dari tugas suatu Pemerintahan asing yang berusaha menanamkan dan mempertahankan wewenangnya dalam lingkungan rakyatnya sekurang-kurangnya mengenai urusan-urusan yang menyangkut kepentingan Pemerintah itu sendiri”).

Kemudian berdasarkan *Bestuurshervormingswet* ini kemudian dibentuk di Jawa dan Madura:

- 1) *Provincie-ordonantie* yang memuat ketentuan-ketentuan tentang pembentukan daerah otonom provinsi (S.1924-78), perubahan terakhir S. 1940-226;
- 2) *Regentschaps-ordonantie* yang memuat ketentuan-ketentuan tentang daerah otonom kabupaten (S. 1924-79), perubahan terakhir S. 1940-226;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- 3) *Staadsgemeente-ordonantie* yang memuat ketentuan-ketentuan tentang *staadsgemeente* di Jawa dan Madura (S.1926-365), perubahan terakhir S. 1940-226 dan S. 1948-195.

Sementara itu, di luar Jawa dan Madura *Decentralisatie wet* 1903 masih dipertahankan dan atas dasar undang-undang tersebut dibuat peraturan-peraturan:

- 1) *Groepsgemeenschaps-ordonantie* (S.1937-464 jo. S.1938-130 dan 264) yang memuat ketentuan tentang pembentukan *Groepsgemeenschappen* yang meliputi wilayah administratif *gewest* di bawah pimpinan seorang *residen*;
- 2) *Staadsgemeente-ordonantie Buitengewesten* yang memuat ketentuan-ketentuan tentang pembentukan *staadsgemeenten* di Luar Jawa dan Madura (S. 1938-131 dan 27).

Berdasarkan *Provincie, Regentschaps dan Staadsgemeente ordonantie Java en Madura*. Kemudian di Jawa dan Madura dibentuk provinsi-provinsi, kabupaten-kabupaten dan kotapraja-kotapraja, sedangkan *gewestelijke ressorten* berdasarkan *Decentralisatiewet* 1903 dihapuskan. Sejak tahun 1928, di Jawa dan Madura telah dibentuk 3 provinsi, 70 kabupaten dan 17 kotapraja (*staadsgemeenten*).

Di luar Jawa dan Madura, dibentuk berdasarkan *Groepsgemeenschaps dan Staadsgemeente-ordonantie Buitengewesten, groeps-gemeenschappen* (antara lain di Keresidenan Palembang, Karesidenan Sumatera Barat) dan *staadsgemeenten* (antara lain Medan, Makassar), yang tidak terikat dalam suatu lingkungan provinsi, akan tetapi diharuskan pula menyusun pemerintahan kolegial.

Ciri-ciri pokok desentralisasi berdasarkan *Bestuutsher vormingswet* 1922 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

1. Kemungkinan pembentukan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas daripada *gewest* dulu.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*Provincie* itu terbagi dalam *regentschap/groepsgemeenschap* dan *stadsgemeente* yang juga otonom;

2. Otonomi daerah-daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat dipertegas dengan kata-kata *regeling en bestuur van de huishouding der gemeenschap dan verlenen van medebewind tot uitvoering van algemeene verordeningen*;
3. Susunan pemerintah daerahnya pada umumnya terdiri atas tiga organ, yaitu *raad*, *college* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (*gouverneur, regent, burgemeester*);
4. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah administrative sekaligus merupakan organ daerah sebagai ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan;
5. Pengawasan terhadap daerah dilakuan oleh *Gouverneur-General*, sedangkan daerah-daerah dibawah *provincie* yang bersangkutan, kepala daerah sebagai pejabat pusat juga menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

Seperti diuraikan pada paragraf terdahulu, bahwa pada masa pemerintahan Hindia Belanda sebelum 1903, Hindia Belanda dibagi dalam daerah (wilayah) administratif dalam rangka penerapan dekonsentrasi yang dikenal dengan sebutan: *gewesten, af delingan*, dan *onderafdelingan* yang masing-masing daerah (wilayah) berada di bawah seorang pamong praja dengan sebutan Gubernur, Residen, Asisten Residen, Kontrolir. Disamping itu masih ada Kabupaten (*Regent*) yang dipimpin Bupati dan daerahnya merupakan Swapraja, kecamatan yang dulu bernama *Onderdistrict*, merupakan kesatuan wilayah administratif terkecil dan dikepalai oleh Camat. Di tingkat Desa yang merupakan daerah otonom dipimpin oleh Kepala Desa atau dengan nama lain untuk daerah tertentu sesuai dengan panggilan setempat.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Sesungguhnya dalam RR tidak ditemukan pasal atau ketentuan yang mengatur otonomi daerah atau asas desentralisasi (B.N. Marbun, SH, 2005). Hanya saja pada Pasal 67 RR disebutkan: *“Sepanjang keadaan mengijinkan, maka rakyat Bumiputera dibiarkan di bawah pimpinan langsung kepala-kepalanya, baik yang diangkat oleh pemerintah maupun yang diakui, berada dibawah pengawasan sesuai dengan ketentuan-ketentuan umum atau khusus yang telah ditetapkan atau yang akan ditetapkan oleh Gubernur Jenderal.”*

Berdasarkan pada pasal 67 RR, di beberapa tempat kita jumpai daerah-daerah *Swapraja*, yang diperintah oleh raja-raja yang mengakui kedaulatan Belanda. Artinya Daerah tersebut tetap dapat menjalankan pemerintahan sendiri, berdasarkan perjanjian politik yang masing-masing raja lakukan, apakah itu kotrak (perjanjian) Panjang (*Lange Contracten*) atau Pernyataan Pendek (*Korte Verklaring*).

Seperti diketahui, Daerah *Swapraja* merupakan daerah otonom serta melaksanakan pemerintahan sesuai tradisi atau hukum adat setempat. Di luar daerah *Swapraja*, kita masih menjumpai daerah-daerah persekutuan hukum adat (*Inlandse Rechtsgemeenschappen*) yaitu kesatuan daerah adat yang mengurus rumah tangganya sendiri menurut hukum adat setempat juga menjalankan urusan-urusan Pemerintahan Hindia Belanda di daerahnya (tugas *medebewind*), tetapi tidak mendapat gaji dari Pemerintah.

Menurut Soetandyo Wignyoebroto (dalam B.N. Marbun, SH, 2005), lahirnya Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) tahun 1903, merupakan hasil proses perjuangan pelopor sistem pemerintahan Hindia Belanda selama hamper 50 tahun.

Undang-undang mengenai desentralisasi pemerintahan di Hindia Belanda, bernamakan *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuut in Nederlands Indie*, berhasil diterima sidang pada tanggal 23 Juli 1903 dan diundangkan dalam *Staasblad van Het Koninkrijk Der Nederlanden* tahun 1903 Nomor 219. Undang-undang ini juga kemudian diundangkan di Hindia Belanda lewat

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*Indische Staatsblad* Nomor 329, yang selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan *Decentralisatie Wet 1903*.

Berdasarkan *Decentralisatie Wet ini* Pemerintah Hindia Belanda dimungkinkan membentuk daerah otonom berikut Dewan Perwakilan Rakyat di daerah otonom tersebut, yaitu di luar dari otonom yang sudah ada sebelumnya yaitu Swapraja dan Desa yang berdasarkan hukum adat. Adapun materi UU Desentralisasi 1903, sebenarnya hanya berbentuk Amandemen (penambahan) 3 (tiga) ayat baru pada Pasal 68 yaitu Pasal 68a, 68b, dan 68c “Peraturan Dasar” (*Regeringsreglement*) atau disingkat RR.

(Sebagai catatan dokumentasi, mungkin ada baiknya kita mengutip isi pasal 68a, 68b, 68c untuk dapat dipakai sebagai perbandingan dengan UU desentralisasi yang dikeluarkan setelah kemerdekaan RI 17 Agustus 1945. Terjemahan UU Desentralisasi 1903 ini kami kutip dari “*Kompilasi Undang-undang Otonomi Daerah, terbitan kerjasama Institute for Local Delopment dan Yayasan Tifa, tahun 2004, halaman 207-209*”,demikian dalam B.N. Marbun,SH,2005) :

**“LEMBARAN NEGARA HINDIA BELANDA**

No. 329 DESENTRALISASI. *Undang-undang tanggal 23 Juli 1903  
tentang Desentralisasi pemerintahan Hindia Belanda.*

No. 219 KAMI WILHELMINA dan seterusnya.

*Salam bahagia dan seterusnya.*

*Mempermaklumkan*

*Bahwasanya kami telah mempertimbangkan, bahwa dirasakan perlu memberikan kesempatan bagi gewest atau bagian-I gewest di Hindia Belanda untuk menjadi daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri/otonomi.*

*Oleh karena demikian, maka kami, setelah mendengar Raad van State, dengan persetujuan bersama dari Staten Generaal (Parlemen) telah menyetujui dan faham yang berikut ini:*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*Pasal 1*

*Dalam peraturan tentang kebijakan Hindia Belanda, ditetapkan dengan Undang-Undang tanggal 2 September 1854 (Lembaran Negara No. 129), setelah pasal 68 diselipkan tiga buah pasal yang berbunyi sebagai berikut:*

*Pasal 68a. sepanjang keadaan memungkinkannya, maka diadakan pemisahan keuangan dana yang dimaksudkan dalam pasal 66 untuk gewest atau bagian dari gewest untuk dipergunakan memenuhi kebutuhan khusus dari daerah itu.*

*Gewest atau bagian-bagian dari gewest dimana ketentuan dimaksud di atas akan dilaksanakan, yang keuangannya dan kebutuhannya tidak lagi dipenuhi dari keuangan umum dari Hindia Belanda akan ditunjuk dengan ordonasi.*

*Pasal 68b. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dari gewest atau bagian-bagian dari gewest diatur dengan peraturan umum dan diawasi oleh Badan Pemeriksa keuangan sepanjang pengawasan terhadap pertanggungjawaban pada bendaharawan tidak diatur.*

*Pengelolaan keuangan dan pengaturan dari pengeluaran-pengeluaran sebanyak mungkin diserahkan kepada masing-masing dewan dari gewest atau bagian-bagian dari gewest yang akan dikenakan ketentuan-ketentuan dari pasal 68a tersebut, dewan-dewan mana akan dibentuk dengan ordonasi*

*Meminjam uang atas jaminan gewest atau bagian-bagian dari gewest tidak diperkenankan, kecuali berdasarkan suatu putusan yang disahkan dengan suatu ordonasi.*

*Pasal 68c. Dewan-dewan, dimaksud dalam ayat dua pasal 68b berwenang memajukan dan memperhatikan kepentingan daerah untuk mana dewan itu dibentuk di hadapan Gubernur Jenderal.*

*Kewenangan selanjutnya dari dewan-dewan tersebut, demikian juga tugas mereka, susunan dan segala sesuatu untuk menjamin teraturnya pekerjaan mereka, penunjukkan ketua mereka, pengangkatan atau pemilihan anggota-anggota mereka, dan segala*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*sesuatu yang berhubungan dengan hal itu, demikian juga hubungan antara dewan dari gewest dengan dewan-dewan dari gewest yang sama diatur dengan peraturan umum.*

*Kepada dewan-dewan tersebut dapat diberikan kewenangan dengan ordonasi di bawah pengawasan Gubernur Jenderal, untuk menetapkan peraturan-peraturan untuk daerahnya mengenai pungutan pajak guna memperkuat keuangan (eigen geldmiddelen) daerah sendiri dan mengenai hal-hal yang berdasarkan pasal 57 ayat pertama dan kedua dan pasal 72 peraturan ini, demikian juga kewenangan-kewenangan yang diberikan berdasarkan ketentuan-ketentuan dari peraturan-peraturan lain diatur oleh Gubernur Jenderal oleh pejabat tertinggi dari gewest diatur ordonasi.*

*Larangan tertera dalam pasal 111 peraturan ini terhadap perkumpulan dan rapat-rapat yang bersifat ketatanegaraan tidak berlaku terhadap perkumpulan-perkumpulan dan rapat-rapat yang bertujuan khusus untuk memilih anggota-anggota dari dewan ini.*

*Pasal 2*

*Pasal 58 dari peraturan tersebut di atas harus dibaca sebagai berikut:*

*Kecuali yang ditetapkan dalam pasal 63c, maka Gubernur Jenderal menjaga agar Hindia Belanda tidak diadakan pajak-pajak selain yang telah ditetapkan oleh peraturan umum.*

*Dan seterusnya.....*

*Ditetapkan di Het Loo, 23 Juli 1903*

*WILHELMINA*

*Menteri Daerah Jajahan*

*INDENBURG*

*Diundangkan pada tanggal enam Agustus 1903*

*Menteri Kehakiman*

*J.A.LOSFF*

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

*Dan agar* tidak seorang pun mengaku tidak mengetahuinya, maka Gubernur Jenderal Hindia Belanda setelah mendengar Dewan Hindia Belanda memerintahkan supaya ini ditempatkan dalam Lembaran Negara Hindia Belanda dan untuk seperlunya dibuatkan terjemahannya dalam bahasa Indonesia dan Cina.

B.N.Marbun,SH.,(2005), kalau kita telusuri secara cermat, Amandemen RR Pasal 68a, 68b, 68c, hanya memuat kewenangan daerah (gewest) membentuk dewan-dewan daerah yang harus bertanggungjawab atas pengelolaan uang yang dialokasikan untuk membiayai urusan-urusan tertentu.

Satu hal yang menarik dari UU Desentralisasi 1903 ini, ialah membentuk Dewan Daerah dalam merealisasi desentralisasi. Dewan Daerah ini merupakan hal yang baru, dan masih mencari bentuk dan cara kerjanya, dalam rangka merealisasi pembentukan Dewan ini yang sekaligus merupakan embrio pemerintahan daerah yang otonom, dilakukan lewat “Ordonasi Dewan-Dewan Daerah (*Locale Raden Ordonantie*) tahun 1905 (*Ataatsblad Nomor 181 Tahun 1905*) yang kemudian disusul dengan Ordonasi Dewan Daerah *Gewest* (*Gewestelijke Raden*) atau daerah setingkat keresidenan pada waktu itu, berikut Dewan Kota (*Gemeente raden*)”.

Dari praktek dan sejarah kita membaca bahwa pelaksanaan atau praktek desentralisasi tersebut tidak berjalan baik dan mendapat banyak kritik baik dari orang Belanda dan juga dari kalangan intelektual bangsa Indonesia. Dari sejarah kita mengetahui bahwa sejak 20 Mei 1908 telah muncul Pergerakan Nasional (yang kemudian terkenal dengan hari Kebangkitan Nasional) yang menuntut agar kepada Hindia Belanda diberi status *Dominion* (seperti praktek penguasa Inggris atas daerah-daerah koloninya), serta diikuti dengan Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Pusat yang mempunyai kekuasaan untuk ikut serta dalam menetapkan undang-undang mengenai kebijaksanaan Pemerintah Pusat. Bahkan lebih jauh, mereka mulai menjajaki atau menuntut berdirinya Negara Indonesia merdeka, terlepas dari kungkungan (ikatan) Kerajaan Belanda (*Soehino, Perkembangan Pemerintahan*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*di Daerah, 1980, hal 7*). Gerakan Kebangkitan Nasional, ternyata dipelopori juga oleh mahasiswa Indonesia yang belajar di Negeri Belanda dan berkaitan dengan situasi internasional yaitu terjadinya Perang Dunia I (1914-1918)

Berdasarkan kritik-kritik yang tersebut diatas, juga diadakan penilaian bahwa memang desentralisasi dengan memberikan otonomi ke daerah-daerah dinilai gagal atau tidak memuaskan. Atas alasan konkret tersebut, sistem desentralisasi berdasar UU Deentralisasi 1903, dianggap ketinggalan jaman dan perlu perombakan mendasar, tidak saja atas pasal 68a,6b, 68c, RR, tetapi juga atas pasal-pasal lain yang berkaitan dengan “Peraturan Dasar” (RR) yang disebut: *Bestuurs hervormingswet 1922* (Peraturan Dasar Ketatanegaraan Hindia Belanda, yang isinya memperbaharui UU Desentralisasi 1903).

Sebagai bahan perbandingan, *Bestuurs hervormingswet 1922* kami kutip selengkapnya dari “*Kompilasi Undang-undang Otonomi Daerah...op.cit.halaman 210-214*” ( dalam Marbun, SH., 2005)

“1922 NO.216 REGEERING-REGLEMENT (UU untuk Merubah Peraturan tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda)”.

UU tanggal 6 Februari 1922

Lembaran Negara Belanda

Nomor: 51

Kami WILHELMINA dengan Restu Tuhan, Ratu Negeri Belanda

Puteri Oranje,

Nassauds

I.....

Salam bahagia .....

mempermaklumkan:

Bahwasannya kami telah mempertimbangkan, bahwa dirasakan perlu untuk mengadakan perubahan dari Peraturan tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda, menuju pembentukan baru dasar-dasar pemerintahan “gewest” dan pemerintahan setempat di Hindia Belanda.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Oleh karena demikian, maka kami, setelah mendengar Raad van State dan dengan persetujuan bersama dari Staten General (parlemen) telah menyetujui dan faham,....dsl, dengan ini:

Satu-satunya Pasal

Peraturan tentang Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda, ditetapkan dengan Undang-undang tanggal 2 September 1854 (Lembaran Negara No. 129 Lembaran Negara Hindia Belanda 1855 No. 2) seperti telah diubah dan ditambah, kemudian diubah dan ditambah lagi sebagai berikut:

a. Ayat pertama pasal 3, harus dibaca:

Gubernur Jenderal tidak diperkenankan menjadi peserta baik secara langsung maupun tidak langsung, maupun menjadi penanggung dari suatu perusahaan yang mengadakan persetujuan untuk memperoleh laba dan keuntungan dengan pemerintah Hindia Belanda atau dengan bagian daripadanya

b. Diantara pasal 67 dan 68, diselipkan tiga pasal baru, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 67a

Pembagian wilayah teritorial Hindia Belanda dalam Provinsi dan lain-lain "gewest" dilaksanakan dengan peraturan umum.

Di provinsi dibentuk Dewan Provinsi dengan peraturan umum, untuk mengatur dan mengurus Rumah Tangga Gewest.

Dewan Provinsi mengangkat, kecuali yang ditetapkan dalam ayat 4 dan 5 pasal ini, "*College van Gedeputeerden*" yang ditetapkan dengan peraturan umum, yang dibebani pimpinan sehari-hari dan pelaksanaan dari urusan-urusan.

Gubernur Jenderal mengangkat di tiap-tiap Provinsi seorang Gubernur yang ditugaskan untuk mengawasi pekerjaan Dewan Provinsi dan *College van Gedeputeerden* dan dalam *College* yang tersebut terakhir ia mempunyai hak suara.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Bilamana keadaan, menurut pendapat Dewan Provinsi dalam suatu Provinsi tidak memerlukan pengangkatan suatu College van Gedeputeerden, maka Gubernur memegang pimpinan sehari-hari dan melaksanakan semua urusan, yang dimaksud dalam ayat tiga pasal ini.

Apabila peraturan umum menuntutnya, maka Pemerintahan Provinsi memberikan bantuan untuk melaksanakan peraturan tersebut. Pelaksanaanya dilakukan, di Provinsi-provinsi yang dibentuk College van Gedeputerdeen, oleh College ini dan kalau tidak ada oleh Gubernur sendiri, sepanjang peraturan umum tidak menuntut bantuan dari Dewan Provinsi. Bila bantuan ditolak oleh Dewan Provinsi, maka dalam hal ini ditetapkan, kalau ada College van Gedeputeerden, bantuan itu diberikan oleh College dan apabila inipun ditolak, oleh Gubernur.

Untuk selanjutnya, maka susunan, wewenang dan kewajiban pemerintah Provinsi berikut pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dari provinsi diatur dengan peraturan umum. Kekuasaan Gubernur Jenderal untuk menanggukhan dan membatalkan keputusan Dewan Provinsi, College van Gedeputeerden atau Gubernur, yang bertentangan denha Undang-undang atau dengan kepentingan umum, diatur dengan peraturan umum.

Apabila pengaturan dan pemerintahan rumah tangga dari suatu provinsi diterlantarkan dengan ceroboh oleh pemerintah provinsi, maka oleh peraturan umum dapat ditetapkan cara-cara untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan provinsi tersebut dengan menyimpang dari ketentuan ayat kedua dan ketiga pasal ini.

Pasal 67b

Mengenai beberapa urusan dalam bidang pemerintahan, yang tidak termasuk dalam rumah tangga gewest yang dimaksud oleh ayat dua pasal terdahulu, maka pemerintahan dalam provinsi dilaksanakan oleh Gubernur atas nama Gubernur Jenderal, di Gewest lainnya pemerintahan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat tinggi atas

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

nama Gubernur Jenderal dengan gelar jabatan seperti yang telah ditetapkan atau yang masih akan ditetapkan. Dalam gewest lainnya, pada Kepala pemerintahan gewest, dengan peraturan umum dapat diperbantukan/ditambahkan Dewan Penasehat (*Adviseerende*) dengan susunan dan wewenang tertentu.

Gubernur Jenderal menetapkan instruksi untuk para Gubernur dari provinsi dan untuk para pejabat tinggi dimaksud dalam ayat satu pasal ini, dan mengatur hubungannya dengan berbagai badan (*collegian*) dan pejabat-pejabat dengan penguasa militer dan penguasa kapal-kapal perang. Penguasa sipil sepanjang tidak ditentukan lain adalah penguasa tertinggi.

Pasal 67c

Dimana keadaan setempat mengijinkan, maka bagian-bagian dari provinsi dapat dijadikan persekutuan masyarakat hukum yang berdiri sendiri dengan ordonasi.

Dalam tiap-tiap persekutuan masyarakat hukum yang dibentuk berdasarkan ketentuan dalam ayat terdahulu dari pasal ini, dibentuk sebuah Dewan dengan ordonasi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga persekutuan masyarakat tersebut.

Peraturan umum dan peraturan provinsi menuntut bantuan, maka pemerintah dari persekutuan hukum ini memberikan bantuannya dalam pelaksanaannya. Dengan peraturan umum ditetapkan, penguasa mana yang ditetapkan menggantikan pemerintah persekutuan hukum, apabila ia menolak memberikan bantuannya.

Pengaturan dari pimpinan sehari-hari dan pelaksanaan dari urusan-urusan, demikian juga mengenai Ketua Dewan, dan susunan, wewenang serta kewajiban pemerintah persekutuan ini dilaksanakan dengan peraturan umum.

Kekuasaan Gubernur Jenderal untuk menanggukhan dan membatalkan putusan dari pemerintah persekutuan ini yang bertentangan dengan undang-undang atau dengan kepentingan umum, diatur dengan peraturan umum.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Apabila pengaturan dan pemerintahan dari rumah tangga sesuatu persekutuan masyarakat hukum oleh pemerintahannya diterlantarkan secara ceroboh, maka dengan peraturan umum dapat ditetapkan cara-cara bagaiman mengatur pelaksanaan pemerintah persekutuan tersebut dengan menyimpang dari ayat dua dan empat pasal ini.

a. Pasal 68 dibaca sebagai berikut:

Sepanjang dengan atau berdasarkan pasal-pasal 67a, dan 67c tidak diadakan peraturan lain, maka apa yang ditentukan dalam pasal-pasal 68a, 68b, dan 68c, berlaku juga untuk provinsi-provinsi dan bagian-bagian dari provinsi yang ditunjuk sebagai persekutuan yang berdiri sendiri.

b. Pasal 69 diubah sebagai berikut:

1. Dalam ayat pertama dibubuhkan dibelakang perkataan “gewesten”, “di Pulau Jawa dan Madura”
2. Dalam ayat terakhir, kata-kata: “di pulau Jawa” harus dibaca “di Pulau Jawa dan Madura”

c. Pasal 70 diubah sebagai berikut:

1. Dalam ayat pertama dibelakang kata: regentschappen (kabupaten) dibubuhkan kalimat: “di Pulau Jawa dan Madura”.
2. Pada pasal tersebut ditambahkan ayat keempat yang berbunyi sebagai berikut:

Dalam provinsi, penetapan yang dimaksud dalam ayat terdahulu, dilaksanakan oleh Gubernur

d. Ayat pertama dan ayat kedua dari pasal 71, dibaca sebagai berikut:

Persekutuan masyarakat hukum Bumiputera memilih Kepalaanya sendiri dan mereka yang memegang pemerintahan dengan pengesahan dari penguasa yang ditunjuk dengan peraturan umum. Gubernur Jenderal mempertahankan hak itu terhadap semua pelanggaran.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Kepada persekutuan masyarakat hukum tersebut, diserahkan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri, dengan memperhatikan peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal, oleh penguasa gewest, atau oleh persekutuan masyarakat (*gemeenschappen*) yang berdiri sendiri, yang ditunjuk dengan peraturan umum.

- e. Dalam pasal 131 ayat 3 dibawah d. titik koma penutup, diganti dengan koma dan disusun kemudian dengan kalimat sebagai berikut: “begitu juga rencana peraturan umum yang timbul dari pasal-pasal 67a, 67b, 67c, dan dari pasal 132 ayat lima peraturan ini”.
- f. Ayat kelima dari pasal 132 dibaca sebagai berikut: “Anggota-anggota lainnya dipilih dengan cara yang ditetapkan dengan peraturan umum”.
- g. Pasal 135 dibaca sebagai berikut: “Penetapan selanjutnya dari jumlah anggota yang dimaksud dalam ayat ketiga, keempat dan yang keenam dari pasal 132 ditetapkan dengan peraturan umum”.

Diperintahkan supaya ini ditempatkan dalam Lembaran Negara dan supaya semua Departemen-departemen Kementerian, para Pembesar, Lembaga-lembaga dan para pejabat, sepanjang mengenai dirinya menaati pelaksanaannya dengan seksama.

Ditetapkan di-s Gravenhage, 6 February 1922

Wilhelmina  
Menteri Daerah Jajahan

**De Graff**

Diundangkan pada tanggal duapuluh satu February 1922

Menteri Kehakiman

**Heemskerk**

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dan agar tidak seorangpun mengaku tidak mengetahuinya, maka Gubernur Jenderal Hindia Belanda memerintahkan supaya ini ditempatkan dalam lembaran Negara Hindia Belanda dan untuk seperlunya dibuatkan terjemahannya dalam bahasa Indonesia dan Cina untuk diumumkan.

Ditetapkan di Cipanas, 14 April 1922

D.Fock

Diundangkan pada tanggal delapan Mei 1922

Sekretaris Umum

**Ch. Walter**

Sejak keluarnya *Bestuurs hervormingwets 1922* telah membawa perubahan yang cukup mendasar dalam system tata pemerintahan daerah di Hindia Belanda. Harus diakui, walau merupakan pil pahit, banyak isi UU Desentralisasi 1903 dan penerapannya, dan isi *Bestuurshervormingsweet 1922 yang ditiru ketika Indonesia merdeka, atau paling sedikit bernuansa atau berbau isi undang undang dari masa penjajahan*. Faktor ini dalam pendekatan Pembangunan Politik sah sah saja, mengingat pembangunan politik memiliki konotasi.

Konotasi tersebut dapat berupa konotasi geografis, yaitu terjadi suatu proses perubahan politik pada negara-negara sedang berkembang dengan menggunakan konsep-konsep dan metoda yang pernah digunakan oleh negara-negara maju; atau konotasi deveriatif, yaitu konsekuensi politik dari proses perubahan yang menyeluruh; termasuk konotasi teologis, yaitu proses perubahan menuju pada suatu atau beberapa tujuan, katalanlah aspek stabilitas politik, integrasi politik, demokrasi, partisipasi, mobilisasi dan sebagainya; ataupun konotasi fungsional, yaitu adanya gerakan perubahan menuju kepada suatu sistem politik ideal yang ingin dikembangkan oleh suatu Negara, termasuk dalam hal ini Indonesia.

Kembali pada sejarah Otonomi Daerah di jaman Hindia Belanda, dijelaskan bahwa berdasarkan *Bestuurshervormingswet*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

1922, keluarlah beberapa ordonansi pembentukan propinsi dan dewan pemerintahan daerah. Diantaranya:

- a. Ordonasi Provinsi, yang mengatur daerah Otonom Provinsi yang luas daerahnya sama dengan daerah administrative *gewest*, dalam Lembaga Negara (Ind.*Staatsblad*) 1924 No. 78. Hal itu dikutip dengan pembentukan Provinsi Jawa Barat (1925), Jawa Timur (1927), dan Jawa Tengah (1929).
- b. Ordonasi Kabupaten, yang mengatur daerah otonom *Regentschap* dalam Lembaran Negara 1924 No. 79, yang menjadi dasar bagi pembentukan Dewan-dewan Kabupaten ditiga Provinsi pulau Jawa.
- c. Ordonasi Kotapraja, yang mengatur otonomi *Staatsgemeenten*, dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1926 Nomor 365, yang mengubah *Gemeenteraden* di Jawa menjadi *Staatsgemeente*.

Ketika itu di daerah-daerah otonom luar Jawa-Madura masih berdasarkan UU Desentralisasi 1903, dan baru mengalami perubahan tahun 1937 dan 1938.

- a. *Groeps gemeenschaps Ordonasi*, Lembaga Negara 1937 No. 464 yang memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom bagi suku-suku yang homogen di luar Jawa-Madura, luas daerahnya sama dengan daerah administrative *gewest*.
- b. *Staatsgemeenten Ordonanti Buiten gewesten* Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1938 Nomor 131 mengatur perubahan status *Gemeente* (Kotapraja) di luar Jawa-Madura menjadi *Staatsgemeente*.

Dalam sejarah dikemukakan bahwa proses otonomi daerah sejak 1903 berliku-liku, sehingga otonomi daerah umumnya hanya difahami pejabat-pejabat Belanda atau pegawai orang Indonesia yang menduduki posisi sebagai pegawai negeri, maka tidak heran bahwa masyarakat awam tidak begitu mengenal apa itu otonomi daerah pada masa pemerintahan Hindia Belanda.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Diuangkapkan pula daerah-daerah otonom bentukan Hindia Belanda, disamping Kepala Daerah, dibentuk pula Dewan-dewan Daerah, tetapi cara pengangkatannya belum demokratis, lewat pemilihan umum cara bertingkat. Dan yang boleh memilih harus memenuhi persyaratan pembayaran pajak, tingkat pendidikan dan lain-lain. Sedangkan untuk sebagian lainnya (anggota Dewan) diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Otonomi tingkat atasnya.

Dari uraian sepintas di atas dapat disimpulkan bahwa sejak 1903 di Hindia Belanda telah ada otonomi daerah dengan berlandaskan UU Desentralisasi 1903, dan diperluas lagi dengan *Bestuursher vormingsweet* 1922. Titik berat otonomi ditempuh lewat dekonsentrasi dan desentralisasi serta tugas pembantuan (*medebewind*). Disamping itu sudah dikenal pula daerah swapraja dan Desa sebagai daerah otonom berdasarkan hukum adat (Soehino, SH., dalam Marbun, SH., 2005)

### **2. Zaman Pendudukan Jepang**

Pada tanggal 9 Maret 1942 bala tentara Belanda di bawah pimpinan Jenderal *Ter Poorten* telah menyerah di Bandung tanpa syarat kepada Panglima Tentara Jepang Jenderal Imamura. Kedatangan Jepang ke Indonesia pada tahun 1942 itu dalam kanca Perang Dunia II ialah untuk menduduki Indonesia dalam rangka penguasaan teritorial berhadapan dengan pihak Sekutu. Dengan semboyan muharan, Jepang mengklain bahwa kedatangannya ke Indonesia ialah dalam rangka membebaskan, “saudara mudanya”, bangsa Indonesia dari belunggu penjajahan Belanda. Namun pada kenyataannya, Jepang yang mengaku sebagai “saudara tua” Indonesia bertindak sebagi penjajah dan bertingkah laku sebagi manusia kejam yang mengadakan pelanggaran hak asasi manusia diberbagai tempat di Indonesia.

Jepang yang menggantikan penjajahan Belanda di Indonesia, walau pada mulanya menjanjikan perubahan sistem pemerintahan kolonial, tapi nyatanya meneruskan sistem dekonsentrasi dan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

sentralistik dengan mengadakan perubahan-perubahan kecil seperti penamaan daerah dan pejabatnya digantikan kedalam bahasa Jepang. Jabatan-jabatan yang dulunya diduduki oleh orang Belanda digantikan pejabat-pejabat Jepang. Wilayah provinsi dan Gubernurnya serta Dewan Provinsi dihapus. Dengan demikian asas desentralisasi yang telah mulai ditumbuhkan oleh penjajah Belanda ditiadakan atau dicabut eksistensinya. Hanya eksistensi Kabupaten dan Kotapraja berjalan terus tanpa kehadiran dewan ( B.N.Marbun,SH.,2005).

Sesuai dengan suasana perang, ternyata tentara pendudukan Jepang merombak sistem pemerintahan Hindia Belanda berdasarkan strategi militer. Jepang membagi Hindia Belanda menjadi 3 wilayah kekuasaan militer

1. Sumatera di bawah Komando Panglima Angkatan Darat XXV (*Rikugun*) yang berkedudukan di Bukittinggi.
2. Jawa dan Madura di bawah komando Panglima Angkatan Darat XVI (*Rikugun*) yang berkedudukan di Jakarta.
3. Daerah-daerah lainnya di bawah Komando Panglima Angkatan Laut (*Kaigun*) yang berkedudukan di Makassar.

Dengan pembagian wilayah ini, maka pusat pemerintahan berada di bawah kekuasaan militer yang dilaksanakan oleh Komandan Angkatan masing-masing dengan sebutan *Gunseikan*.

Pada prinsip dan prakteknya, menurut Marbun (2005), Tentara Pendudukan Jepang tidak berniat memberi asas desentralisasi pada Indonesia. Hal itu bukan hanya karena alasan perang, tetapi jenderal-jenderal Jepang juga Kaisar dan pemerintahannya di Jepang tidak mempraktekkan demokrasi dan asas desentralisasi, melainkan asas sentralisasi. Oleh karena itu tidak mengherankan jika masa pendudukan Jepang di Indonesia (1942-1945) merupakan sisi gelap dalam pertumbuhan otonomi di Indonesia.

Diakui bahwa menjelang berakhirnya pendudukan Jepang, Penguasa Jepang membentuk Dewan-dewan daerah di Karesidenan, dan di Kotamadya sebagai bagian dari taktik politiknya untuk

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

mendapat dukungan yang luas dari masyarakat. Tetapi berdasarkan catatan yang ada, dewan-dewan tersebut tidak berfungsi dan pembentukannya juga tidak melalui proses demokratis (yaitu pembentukannya secara ditunjuk atau pemilihan secara berjenjang). Dewan-dewan bentukan Jepang ini ternyata tidak berfungsi dan tidak menghasilkan produk yang nyata sebagai dewan. Disebutkan, dewan ini tugasnya hanya untuk mendengarkan ceramah-ceramah, nasehat dan perintah dan keinginan penguasa Jepang (B.N.Marbun,SH.,(2005).

Telah diuraikan terdahulu, bahwa selama zaman pendudukan Jepang, Indonesia dibagi ke dalam 3 wilayah besar. Komandan-komandan tentara (semula bernama *gunsereikan*, kemudian sejak 1 September 1943 menjadi *saikoo sikikan*) dan komandan marine tersebut di atas, masing-masing menjalankan pemerintahan sipil tertinggi (dapat disamakan dengan kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh gubernur jenderal), akan tetapi yang sesungguhnya menjalankan pemerintahan tersebut adalah *gunseikan*, kepala staf dari *saikoo sikikan* dan *minseikan*, kepala staf dari komandan marine.

Pada permulaanya, Pemerintah Pendudukan Jepang melanjutkan sebagian besar struktur pemerintahan daerah seperti pada zaman Belanda di dalam bidang dekonsentrasi, hanya diganti nama-namanya menjadi dalam bahasa Jepang.

Jabatan gubernur dan jabatan asisten residen di Jawa dihapuskan. Kotapraja-kotapraja dilepaskan dari lingkungan administratif para bupati, sedangkan para walikota menjadi petugas-petugas pangreh praja yang tunduk kepada residen.

Menurut Undang-undang No: 27 tahun 2602, seluruh Jawa dibagi atas **syuu** (keresidenan), **si** (*staadsgemeente*), **ken** (kabupaten), **gun** (*district*), **son** (*onderdistrict*) dan **ku** (desa), selain itu ada pula **kooti** (*vorstenlanden*), sedangkan di luar Jawa juga terdapat susunan-susunan yang pararel.

Dalam sidang desentralisasi, berdasarkan *Osamu Seirei* No: 12 dan 13 tahun 2603 pemerintah Jepang menghapuskan provinsi-

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

provinsi, kabupaten-kabupaten, kotapraja-kotapraja (termasuk pula swapraja-swapraja dan pesekutuan-persekutuan hukum adat, seperti desa di jaa, marga, huta, kuria, dan seterusnya di luar Jawa), sedangkan badan-badan umum dibiarkan tetap berdiri, tetapi dewan-dewan kabupaten dan kotapraja dihapuskan. Semua kekuasaan pada saat itu dijalankan oleh bupati (*kentyoo*) dan walikota (*styoo*).

Telah dikemukakan pada pragraf terdahulu, bahwa menjelang kekalahannya dalam peperangan Pemerintah Pendudukan Jepang mengadakan siasat politik baru dengan pembentukan dewan-dewan perwakilan rakyat, yaitu *Tyoo sangiin* di Jakarta, *Syuu sangikai* di karesidenan-karesidenan dan *Tokubetsu Si-Sangikai* di kota Jakarta untuk mengelus dan memikat bangsa Indonesia supaya bersedia membantu Jepang dalam menghadapi musuhnya. Dewan-dewan tersebut sebenarnya hanya merupakan sandiwara belaka, karena tugas dari dewan-dewan itu hanya mendengarkan ceramah-ceramah, saran-saran dan merundingkan bagaimana cara melaksanakan perintah-perintah, serta kemauan dari Pemerintah Jepang belaka.

Kiranya perlu ditambahkan mengenai pembentukan dewan tersebut berdasarkan *Osamu Kanrei* No: 36 dan 37 tahun 2603 serta *Osamu Kanrei* No: 8 tahun 2603, para anggota dewan-dewan yang dibentuk tersebut (*tyoo sangiin*, *syuu sangikai* dan *tokobetsu si-sangikai*) ditunjuk dengan pengangkatan atau pemilihan secara bertingkat, sedangkan pemilih-pemilihnya ditunjuk. (Demikian ditemukan pada berbagai catatan sejarah, antara lain dari Choris ChobibSoleh MM,dkk,2000).

#### **4. Zaman Pendudukan Belanda dan Sekutunya**

Sebagaimana dicatat dalam sejarah, sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sampai saat pengakuan kedaulatan oleh Negeri Belanda kepada Republik Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949, maka Pemerintah Belanda terus-menerus berupaya dengan pelbagai

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

jalan untuk mengembalikan lagi kekuasaannya di Indonesia dengan berpegangan kepada naskah *Perjanjian Postdam* yang mengakui kedaulatan Belanda atas Indonesia.

Karena Volksraad dan Raad van Indie tidak dapat dihidupkan kembali, maka wewenang membuat ordonasi dipegang oleh (Letnan) gubernur Jenderal dengan persetujuan Dewan Kepala-kepala Departemen. Selain hal tersebut, sehubungan dengan Hindia Belanda dalam keadaan darurat perang, maka kekuasaan militer yang sebagian besar dilakukan oleh petugas-petugas pangreh praja, menjalankan pula wewenang membuat peraturan perundangan.

Selama masa pendudukan oleh pasukan-pasukan Sekutu, petugas-petugas tersebut memakai nama *Commanding Officer Netherlas Indies Civil Administration (NICA)* dan *Commanding Officer Allied Military Administration Civil Affair Branch (AMACAB)*, kemudian setelah pasukan-pasukan sekutu meninggalkan Hindia Belanda, maka timbul nama seperti *Hoofd Tijdelijke Bestuursdienst (HTB)* dan *Regerings Commissaris voor Bestuurs-aangelegenheden (Recomba)*.

Sebagai usaha kearah konsolidasi pemerintahan daerah-daerah yang diduduki dan untuk memikat bangsa Indonesia, maka pihak Belanda menempu dua (dua) jalan, yakni:

- 1) Meletakkan dasar-dasar dari *nieuwe rechtsorde* sampai dengan janji yang diucapkan oleh Ratu Belanda dalam pidato radio pada tanggal 7 Desember 1942, yaitu menuju ke arah pembentukan Negara yang disusun secara *federatief* antara lain dengan mengadakan konferensi-konferensi di Malino, Denpasar dan Pangkal pinang, yang kemudian menghasilkan terbentuknya 15 buah negara-negara bagian (calon negara bagian) secara berangsur-angsur. Pada akhirnya dengan Keputusan Gubernur No. 1 Tahun 1948 tertanggal 9 Maret 1948 (S.1948-62) dibentuklah Pemerintahan Federal Sementara untuk Indonesia (*Voorlopige Federale Regering voor Indonesie*). Sistem federalism yang telah *di-fait-a-compli-*

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

kan oleh Belanda itu, baru diperkuat oleh Pemerintah Belanda dengan mula-mula mengadakan perubahan dalam *Grondwet*-nya, yaitu *Wet* tertanggal 3 September 1948 (*Ned. Staatsblad* No.1-140, *Staatsblad van Ned. Indie 1948-207*) dan kemudian sebagai kelanjutan dari perubahan *Grondwt* ini dikeluarkan oleh Pemerintah Belanda keputusan tertanggal 14 Desember 1948 yang disebut *Besluit van 14 Desember 1948, houdende voelopige regeling van het bewind in Indonesia*.

- 2) Memulihkan kembali secara berangsur-angsur badan-badan otonomi kabupaten dan *haminte* di daerah-daerah yang dianggap sudah aman, misalnya kabupaten-kabupaten di daerah Negara Jawa Timur dipulihkan pada tanggal 15 Agustus 1948 (S. 1948-181), berdasarkan S. 1948-179 tertanggal 12 Agustuss 1948, haminte Malang dan Surabaya dipulihkan dengan S. 1948-202, berdasarkan S. 1948-195, kemudian menyusul pemulihan lain-lain daerah.

Upaya-upaya Belanda tersebut diatas dilakukan khusus di daerah-daerah yang diduduki Belanda. Untuk daerah-daerah yang dikuasai oleh Republik Indonesia (Proklamasi 17 Agustus 1945) yang beribu kota di Yogyakarta, ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku.

### 5. Zaman Kemerdekaan

Pada bagian selanjutnya dikemukakan Undang Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku dan sedang berlaku di Indonesia, yaitu dalam priode kemerdekaan:

#### 1. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945

Pasca Proklamasi Kemerdekaan, 17 Agustus 1945, dan setelah penetapan Undang Undang Dasar, 18 Agustus 1945, maka berdasar kan pasal 18 Undang Undang Dasar tersebut (kelak kita kenal dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), berikut pasal I dan II Aturan-aturan Peralihan jo.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Peraturan pemerintah No. 2 Tahun 1945, maka ditetapkan antara lain:

- 1) Wilayah Negara Indonesia dibagi dalam provinsi-provinsi, masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur (yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil).
- 2) Wilayah provinsi dibagi dalam karesidenan-karesidenan, dikepalai oleh residen.

Gubernur dan residen dibantu oleh Komite Nasional Indonesia (KNI) daerah, sedangkan kedudukan kotapraja diteruskan.

Pada priode ini kita mengenal undang undang mengenai pemerintahan daerah yaitu mengenai pelaksanaan atau pengaturan pemerintahan daerah (di daerah) sekalipun nomenklturnya tidak menyebut mengenai pemerintah daerah atau pemerintahan daerah, hanya mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah, namun dikandung maksud hal tersebut mengatur pemerintahan di daerah atau pemerintahan daerah. Selengkapny undang-undang dimaksud adalah: “Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945, tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah”.

*Undang-Undang No. 1 tahun 1945*, tentang Komite Nasional Daerah, yang diumumkan berlakunya pada tgl. 23 November 1945, menurut ps. 1, Komite Nasional Daerah (KND) diadakan di keresidenan, kota-otonom, kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, kecuali di daerah Surakarta dan Jogjakarta. Menurut ps. 2, Komite Nasional Daerah (KND) ini menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945 , dibuat berdasarkan hukum dasar Undang Undang Dasar 1945.

Mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah dapat dicermati pada nomenklatur, menimbang : “bahwa sebelumnya diadakan pemilihan umum, perlu diadakan aturan sementara waktu untuk menetapkan kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah”.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Hal ini tentu tidak bisa dilepaskan dengan keberadaan atau eksistensi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Dengan demikian tidak patut disimpulkan bahwa Undang-Undang ini dimaksudkan sekedar mengatur kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah untuk sementara waktu, sebelum diadakan pemilihan umum. Lebih bijak bila disikapi sebagai upaya revolusioner mengisi kevakuman atau kekosongan kekuasaan dan perundang undangan, khususnya mengenai Pemerintahan Daerah.

M.Solly Lubis, SH.,(1983), bahwa Kalau pada mula berdirinya Republik ini, titik berat perhatian terletak pada idea "*kedaulatan rakyat*", maka kemudian melalui titik idea ini, perhatian dan usaha berkembang lebih luas dengan mencetuskan lembaga yang mencerminkan idea kedaulatan rakyat ini. Kelembagaan idea kedaulatan rakyat di daerah dimulai dengan bentuk Komite Nasional Daerah (KND) yang zaman kabinet Sjahrir 1 terwujud dengan ditetapkannya UUD No. 1 tahun 1945 yang mengubah KND di keresidenan, kabupaten, kota-kota menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah ( atau semacam DPRD, memegang fungsi perwakilan rakyat), yang berwenang mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi daripadanya.

Dengan demikian, Undang Undang Nomor 1 tahun 1945 adalah Undang Undang mengenai pemerintahan daerah yang pertama atau merupakan Undang Undang Desentralisasi yang pertama produk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui undang undang ini dilakukan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari Pusat kepada pemerintah daerah di daerah daerah setempat.

Dalam Undang-Undang dasar 1945 (sebelum amandamen) dijelaskan bahwa bentuk dan susunan Pemeritah Daerah itu harus mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa dan dalam penjelasannya disimpulkan 5 isi atau makna yang dikandung, yaitu:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- 1) Daerah tidaklah bersifat sebagai staat;
- 2) Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam propinsi-propinsi yang kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil;
- 3) Daerah itu bisa bersifat otonom dan bisa pula bersifat administrative;
- 4) Daerah otonom di bawah badan perwakilan daerah-daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem permufakatan negara;
- 5) Ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku bagi daerah-daerah yang bersifat istimewa yakni daerah-daerah swapraja.

Hal penting lainnya mengenai hal ini adalah bahwa penjelmaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) menjadi Badan Perwakilan Rakyat tidak hanya melambangkan kedaulatan rakyat atau pembelaan terhadap kemerdekaan dengan menampilkan sikap patriotisme dan nasionalisme serta membersihkan atau menghilangkan kesan, nuansa – nuansa bahwa KNIP adalah bentukan Jepang atau setidaknya tidaknya ketika itu masih merajalela pengaruh pengaruh Pangreh Pradja yang tidak setia pada Republik sekalipun mereka telah bersumpah setia (M.Solly Lubis, 1983).

Sebagaimana diketahui, bahwa pada saat pemerintahan Soekarno-Hatta terbentuk untuk pertama kalinya ,MPR dan DPR, serta utusan golongan golongan belum terbentuk. Keadaan seperti ini sudah diantisipasi atau diprediksi melalui aturan peralihan Undang Undang Dasar 1945, yang memberi kekuasaan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan Negara dengan dibantu oleh sebuah Komite Nasional, yang kemudian dikenal dengan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Pada fase selanjutnya setelah gagalnya pembentukan partai tunggal PNI oleh PPKI yang didukung Presiden Soekarno, sejumlah tokoh pergerakan anggota KNIP mengusulkan kepada pemerintah agar KNIP diberi hak legislatif selama MPR dan DPR belum terbentuk, dan menganjurkan pembentukan Badan Pekerja (BP)

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

KNIP untuk melaksanakan pekerjaan KNIP sehari-hari. Usulan KNIP diterima pemerintah dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden NO X pada 16 Oktober 1945. (T.A.Legowo, M dkk-Formappi, 2005).

Perkembangan selanjutnya mengenai KNIP berimplikasi luas, bahkan sampai pada sistem penyelenggaraan kekuasaan Negara yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem Presidensiil digantikan dengan kabinet ministerial. Lalu langkah-langkah menuju sistem parlementer kandas sehubungan dengan gagalnya pelaksanaan Pemilu yang direncanakan berlangsung pada tahun 1946. Bersama dengan itu perkembangan dinamika politik melemahkan posisi KNIP, rakyat sama sekali tidak memiliki kuasa atas dirinya. Pemerintahan menjadi tanggungjawab sebagian orang saja terutama elit di dalam kelompoknya.

Dalam hal pemerintahan daerah, saat KNIP menjelma menjadi badan perwakilan dengan mengemban fungsi legislatif, maka di daerah dibuat Peraturan Pemerintah mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah, yang diadakan (kecuali di daerah Surakarta dan Jogjakarta di Keresidenan) di Kota yang berotonomi, Kabupaten-kabupaten lain dan daerah yang dianggap perlu oleh Menteri dalam Negeri.

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Daerah yang lebih luas.

Anggota Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif yang bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari. Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah diadakan oleh Pemerintah Daerah. Pada periode ini belum terdapat sebuah undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

PPKI dalam rapatnya tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah dan pelaksanaan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang sudah ada. PPKI hanya menetapkan adanya Komite Nasional di Daerah untuk membantu pekerjaan Kepala Daerah seperti yang dilakukan di pusat dengan adanya KNI-Pusat.

PPKI, secara umum, membagi wilayah Indonesia menjadi provinsi-provinsi. Tiap-tiap provinsi dibagi lagi menjadi karesidenan-karesidenan. Masing-masing provinsi dikepalai oleh Gubernur. Sedangkan karesidenan dikepalai oleh Residen. Gubernur dan Residen dalam melaksanakan pemerintahan dibantu oleh Komite Nasional Daerah. Selebihnya susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan menurut kondisi yang sudah ada.

Selain itu, PPKI juga memutuskan disamping adanya provinsi terdapat pula Kooti (*Zelfbestuurende Landschappen/Kerajaan*) dan Kota (*Gemeente/Haminte*) yang kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap diteruskan sampai diatur lebih lanjut. Wilayah-wilayah Kooti (*Zelfbestuurende Landschappen/Kerajaan*) berada di bawah pemerintahan pusat, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang disebut Komisaris.

Sebagai catatan dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa otonomi bagi daerah baru dirintis dengan keluarnya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan setidaknya ada tiga jenis daerah yang memiliki otonomi yaitu : Karesidenan, Kota Otonom dan Kabupaten serta lain-lain daerah yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta). Pemberian otonomi itu dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, Komite Nasional Daerah bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk Badan Eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Di era Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, pemerintah pada dasarnya masih dalam taraf melakukan konsolidasi, termasuk mengenai pemerintahan daerah. Dalam satu sisi pemerintahan pusat hendak mengakomodasikan pemerintahan daerah, di sisi lain untuk menata dan menghilangkan dualisme pemerintahan, dan mengintegrasikan pemerintahan daerah ke dalam struktur pemerintahan pusat (M.Solly Lubis, 1983).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 di susun sangat sederhana, hanya 6 pasal dan tanpa penjelasan. Inti dari kebijakan tersebut adalah pengaturan mengenai kedudukan KND (Komite Nasional Daerah). Dalam hal ini diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dapat disimpulkan di awal awal kemerdekaan ketika menghadapi serangan serangan dari luar, kondisi perpolitikan dalam negeri juga mengalami dinamika yang sangat cepat, sehingga mengenai pemerintahan daerah terdapat penomen konsolidasi pemerintahan daerah, akomodasi pemerintahan daerah menghilangkan dualisme dan integrasi pemerintahan ke dalam struktur pusat.

Hal yang tidak dapat dipungkiri, sebagaimana dikemukakan para ahli konstitusi, ahli hukum ketatanegaraan, tampak adanya keinginan untuk memasukkan prinsip demokrasi namun terkesan hati-hati mengakomodasi keinginan daerah. Hal tersebut tampak pada nomenklatur “pemerintahan (lokal) masih tetap berjalan sepanjang tidak bertentangan dengan pemerintahan (pusat). Demikian halnya dengan pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif belum dapat dilakukan pada era undang undang ini..

Satu hal mengenai Undang-undang No. 1 Tahun 1945, tanggal 23 November 1945, sebagaimana telah diulas sebelumnya pada pragraf pragraf terdahulu, dimana Komite Nasional Indonesia Daerah di keresidenan, kotapraja, kabupaten dan lain-lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, dijadikan semacam badan perwakilan rakyat daerah yang bersama-sama dan dibawah pimpinan kepala daerah, mengatur rumah tangga daerahnya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

masing-masing. Di dalam pasal 1 undang undang ini tidak menyebut daerah provinsi.

Pada literatur yang ada dikemukakan pula bahwa Undang-undang No. 1 Tahun 1945 mengatur peyelenggaraan desentralisasi dalam Negara Republik Indonesia (khususnya di Jawa dan Madura) dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Daerah yang ditetapkan menjadi daerah otonom ialah karesidenan, kota dan kabupaten. Ketika provinsi di Jawa, yang walaupun pada masa Hindia Belanda merupakan daerah otonom tidak dibangun kembali;
2. Bentuk susunan Pemerintah Daerah terdiri atas Badan Perwakilan Rakyat Daerah (beranggotakan 100 orang untuk karesidenan dan 60 orang untuk kota/kabupaten) dan Badan eksekutif (6 orang). Kedua badan ini dipimpin oleh Kepala Daerah, yang selain organ daerah juga merupakan pejabat Pemerintah Pusat di daerah yang bersangkutan;
3. Wewenang DPRD sebagai badan legislatif meliputi otonomi (mengatur rumah tangga daerah), medebewind (menjalankan peraturan-peraturan atasan) dan wewenang diantara otonomi medebewind, sedangkan Badan eksekutif menjalankan pemerintah sehari-hari (bestuur);
4. Daerah-daerah tersebut diberi otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Otonomi ini sifatnya luas, karena merupakan wewenang mengatur semua urusan daerah asal tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi ditingkatnya;
5. Daerah-daerah mempunyai keuangan sendiri dengan kemungkinan mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat.

Pada Undang-Undang Nomor 1 1945, sudah digunakan istilah-istilah menurut bahasa Indonesia, seperti diusulkan oleh Mr. Mohammad Hasan dalam rapat PPKI tanggal 19 Agustus 1945, yaitu *kota* untuk pengertian *gemeente/staadsgemeente*, dan *walikota* untuk menggantikan *burgemeester*. Usul ini disetujui oleh sidang, dan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

sejak itu mulai lazim dipakai istilah provinsi, gubernur, karesidenan dan residen untuk menggantikan kata-kata Belanda *provincie*, *gouverneur*, *residentie* dan *resident*. Kemudian diterima juga istilah kabupaten, yang sudah dikenal dalam bahasa Jawa pada zaman kerajaan-kerajaan yang lampau untuk menyebut daerah yang dulu dinamakan *regentschap*.

Mengenai keanggotaan, pasal 3 dari UU No. 1 Tahun 1945 menetapkan bahwa oleh KNI Daerah dapat dipilih sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari.

### 2. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948

*Undang-Undang No. 22 tahun 1948*, tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini dijalankan di beberapa daerah secara darurat, dan pada waktu itu Pemerintah RI sibuk menghadapi Pemberontakan PKI di Madiun dan *clash* dengan Belanda. Misalnya: di Sumatera Utara DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam Sidangnya tgl. 14-12-1948 memutuskan untuk mempergunakan UU tersebut sebagai pedoman, bagi pemerintahan daerah di Provinsi Sumatera Utara. Setelah agresi militer Belanda, UU itu dilaksanakan di Sumatera Utara dalam masa darurat menjelang pengakuan kedaulatan dengan tindakan-tindakan yang bersifat darurat. UU ini juga dibuat dibawah rangka UUD '45 (M.Solly Lubis,SH, 1983)

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 mengatur berbagai hal mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, misalnya : Pembagian Negara Dalam Daerah-daerah yang dapat Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Bab I). Bahwa pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dijalankan atas dasar hak otonomi dan hak medebewind.

Demikian pula terhadap satu pekerjaan pemerintah yang diserahkan kepada daerah, bisa merupakan hak otonomi atau hak medebewind seluruhnya. Tetapi bisa juga penyerahan itu terjadi berupa sebagian dengan hak otonomi dan sebagian dengan hak medebewind.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Menurut Solly Lubis, tentang perbedaan hak otonomi dan medebewind yang diatur dalam undang-undang ini, adalah sebagai berikut : Pada pembentukan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini, maka oleh Pemerintah Pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan kepada daerah, sedangkan hak medebewind jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atas saja, sekali-kali tidak, oleh karena pemerintah daerah berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatnya sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi, sekalipun hanya mengenai cara menjalankan saja, tetapi cara menjalankan ini besar artinya bagi tiap-tiap daerah.

Diatur pula mengenai Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah (Bab II). Dalam undang-undang ini diatur mengenai Pemerintahan Daerah terdiri, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, dimana Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah adalah pengawas dan juga alat (organ) dari pemerintahan Daerah.

Untuk dapat menjalankan pekerjaan dengan baik, dalam hal ini jelas diperlukan hubungan yang baik antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

Dalam menjalankan pemerintahan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya yang ditetapkan dalam Undang-undang. Kewajiban Pemerintah di daerah-daerah yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah, dapat diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah untuk dijalankan. Sedangkan Kepala daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dan berhak menahan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dijalankannya putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, bila dipandangnya putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan-peraturan Pemerintah (Bab III Undang-Undang ini).

Undang-Undang ini juga mengatur mengenai Keuangan Daerah (Bab IV) Supaya daerah yang diberi hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu bisa bekerja dengan baik dan sedapat mungkin dapat memenuhi kebutuhan karena berkembangannya pekerjaan (kewajiban), maka pendapatan daerah itu disusun dengan sebaik-baiknya.

Adapun pendapatan Daerah adalah:

- a. Pajak Daerah, termasuk juga retribusi
- b. Hasil perusahaan daerah
- c. Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah
- d. Dan lain-lain

Dalam hal keuangan (IV), penyerahan kewajiban dari Pusat ke Daerah harus disertai dengan biaya yang dapat memungkinkan Daerah bekerja sebagaimana yang diharapkan. Sumber pendapatan harus bisa menjamin berjalannya rumah tangga dengan baik. Dalam hal ini pendapatan daerah bersifat stabil. Dalam hal ini penyelenggaraan pemerintahan daerah bermotif pada desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind.

Untuk kepentingan pimpinan dan pengawasan, maka Pemerintah dapat melakukan pengawasan terhadap daerah (V):

- a. Meminta keterangan dari Dewan Perwakilan Rakyat daerah dan Dewan Pemerintah Daerah
- b. Mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu yang mengenai pekerjaan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Pada periode berlakunya Undang-Undang Pokok No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang ini yang pertama kalinya mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur “Daerah Istimewa” adalah daerah kerajaan/ kesultanan yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya.

Undang-Undang ini menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintah Daerah”. Pemerintahan lokal terdiri dari : Legislatif : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); Eksekutif : Dewan Pemeritah Daerah (DPD)

Setelah berlakunya konstitusi Negara Kesatuan yang lebih dikenal dengan nama UUD Sementara 1950, maka Undang-Undang Pokok No. 22 Tahun 1948 berlaku untuk daerah seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan. Sedangkan pada daerah-daerah di bekas wilayah Negara Indonesia Timur yaitu wilayah Sulawesi, wilayah Nusa Tenggara, dan wilayah Maluku masih berlaku UU NIT No. 44 Tahun 1950.

Selanjutnya, walaupun harus menghadapi serangan-serangan politik yang dilancarkan oleh Pemerintah Belanda yang berusaha mematahkan perjuangan Bangsa Indonesia, bahkan disusul dengan aksi-aksi militer Belanda, Pemerintah Republik Inonesia berkesempatan mengeluarkan undang-undang pokok tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang dibuat berdasarkan pasal 18 dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia.

Prinsip-prinsip yang penting dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948, adalah:

- 1) Mengadakan *keseragaman* (uniformitas) dalam pemerintahan daerah di seluruh Indonesia.
- 2) Mengadakan *penyederhanaan* (pembatasan) tentang banyaknya tingkatan badan-badan pemerintahan daerah

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

sampai maksimum 3 tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten, (kota besar) dan kota kecil atau nama lain.

- 3) Menghapuskan *dualism* di dalam pemerintahan daerah, yaitu agar di daerah tidak akan berlangsung terus pemerintahan yang dijalankan oleh pamong praja.
- 4) Memberikan hak *otonomi* dan medebewind seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintahan daerah yang disusun secara demokratis.

Undang-undang ini diumumkan kurang lebih 1 (satu) tahun sesudah aksi militer Belanda yang pertama (1947) dan kurang lebih 6 bulan sebelum aksinya yang kedua (1948), tepatnya tanggal 10 Juli 1948.

Berhubung dengan keadaan perjuangan mempertahankan kemerdekaan sedang memuncak sekali, bahkan sebagian besar dari wilayah Indonesia itu sedang diduduki oleh tentara Belanda, maka UU tersebut sampai tanggal 27 Desember 1949 (saat pengakuan kedaulatan Negara Indonesia), belum juga dapat dilaksanakan. Namun apabila kita cermati proses konsolidasi yang dilakukan nampak adanya upaya para pendahulu kita menata pemerintahan daerah dalam satu tatanan undang undang yang representatif dan mengakomodasi kepentingan daerah.

### **3. Undang-Undang No.1 Tahun 1957**

*Undang-Undang No. 1 tahun 1957*, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang Undang ini dibuat dibawah rangka UUDS 1950. Undang-undang ini menjelaskan tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yaitu Ketentuan Umum bahwa “Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga “Daerah Swatantra” dan “Daerah Istimewa” ( Bab I)”

Pembagian Wilayah Republik Indonesia Dalam Daerah Swatantra Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut (Bab II): Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya; Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja; Daerah tingkat ke III.

Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (Bab III) . Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota Dewan Pemerintahan Daerah. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selama Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum ada, rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tertua usianya.

Adapun mengenai Kekuasaan, Tugas, dan Kewajiban Pemerintah Daerah diatur pada (Bab IV).

Bagian I. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga Daerahnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain. Dalam peraturan pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak saat pembentukannya (pasal 31). Dalam peraturan pembentukan atau berdasarkan atas atau dengan peraturan perundang-undangan lainnya kepada Pemerintah Daerah dapat ditugaskan pembantuan dalam hal menjalankan peraturan perundang-undangan.

Dalam undang undang ini dikenal kelembagaan Dewan Pemerintah Daerah yang ketuanya secara eksopisio adalah Kepala Daerah ditugaskan pembantuan menjalankan peraturan perundang undangan. Dalam hal ini Dewan Pemerintah Daerah menjalankan dekonsentrasi atau medebewind disamping desentralisasi, namun dalam hal ini DPRD menjalankan urusan rumah tangga daerah otonom ( pasal 31).

Mengenai Sekretaris dan Pegawai Daerah diatur pada (Bab V). Semua pegawai Daerah, begitu pula pegawai Negara dan pegawai daerah lainnya yang diperbantukan kepada daerah, berada

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

di bawah pimpinan Dewan Pemerintah daerah.. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

Rangkap jabatan Sekretaris Daerah yang juga membawahi kepegawaian secara keseluruhan (pegawai Negara dan pegawai daerah), menjadikan posisi itu sangat strategis dalam artian menangani, mengendalikan semua urusan di daerah, dekonsentrasi desentralisasi dan pembantuan.

Bagian III pada Bab V, dijelaskan mengenai Anggaran Keuangan Daerah, dimana untuk pertama kalinya anggaran keuangan daerah ditetapkan bagi Daerah Tingkat I dan II dengan undang-undang bagi Daerah tingkat III dengan Peraturan Pemerintah

Menyangkut pengawasan terhadap daerah diatur pada bab tersendiri ( Bab VII Pengawasan Terhadap Daerah) : Dengan undang-undang atau peraturan pemerintah dapat ditetapkan bahwa sesuatu keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh:

1. Menteri Dalam Negeri untuk Keputusan Daerah tingkat ke-I;
2. Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke-I untuk keputusan Daerah tingkat ke-II
3. Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke-II untuk keputusan Daerah tingkat ke-III

Aspek sentralistik dalam undang undang ini terlihat pada pengesahan keputusan daerah secara berjenjang, demikian halnya dengan keuangan yang diatur dan disahkan secara berjenjang. Sekalipun dalam undang undang menyebutkan hal demikian sebagai pengawasan. Hal ini tentu relevan dengan kondisi ketika itu, dan tentu tidak relevan dalam artian keleluasaan bagi daerah otonom di jaman sekarang ini.

Pada periode 1957-1965, periode berlakunya UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1948 dan Undang-

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Undang NIT No. 44 Tahun 1950. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Selain dua macam daerah berotonomi tersebut terdapat pula Daerah Swapraja, Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah zaman Hindia Belanda dan Republik II (Pemerintahan Negara Federal RIS). Menurut perkembangan keadaan, Daerah Swapraja dapat dialihkan statusnya menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra.

#### **4. Penetapan Presiden No, 6 1959 dan Penetapan Presdien No. 5 1960**

Dalam sejarah dijumpai peraturan mengenai pemerintahan daerah mengalami perubahan, yaitu pada masa 1959 dan 1960 sesuai sistem ketata negaraan masa diberlakukannya kembali UUD 1945.

Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Menurut peraturan ini pemerintahan daerah terdiri dari:

- a. Eksekutif : Kepala Daerah dengan dibantu Badan Pemerintah Harian (BPH);
- b. Legislatif : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sedangkan penyesuaian pada tahun 1960 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960. Peraturan ini mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah.

Dalam aturan ini pula ditetapkan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR. Masa jabatan Kepala Daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR.

Pada masa ini, masa kembali kepada Undang Undang Dasar 1945 setelah konstetuan yang dipilih melalui Pemilihan Umum 1955 gagal menyusun Undang Undang Dasar yang defenitif menggantikan Undang Undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

ketika itu. Demikian halnya cara memperlakukan kembali Undang Undang Dasar 1945 melalui Konstituante sudah tidak mungkin. Golongan terbesar yang tidak dapat meraih suara mayoritas 2/3, dengan kesal memutuskan untuk tidak menghadiri lagi sidang sidang Konstituante. Dengan demikian melumpuhkan sidang pembuat Undang Undang Dasar itu (Prof.Dr.Ismail Suny,S.H.,M.C.I., 1983)

Menghadapi jalan buntu yang demikian ini, Presiden Soekarno mendekritkan berlakunya kembali Undang Undang Dasar 1945, pada tanggal 5 Juli 1959. Dekrit Presiden itu selengkapnya sebagai berikut:

“Bahwa anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada UndangUndang Dasar 1945 , yang disampaikan kepada segenap rakyat Indonesia dengan Amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagai ditentukan dalam Undang Undang Dasar Sementara .

Bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar Anggota anggota Sidang Pembuat Undang Undang Dasar untuk tidak menghadiri lagi sidang Konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh Rakyat kepadanya.

Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa,serta merintang pembanguan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur

Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan kami sendiri , kami terpaksa memilih satu satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi .

Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai UndangUndang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut.

Maka atas dasar tersebut di atas... menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang Undang Dasar 1945 berlakulagi ... terbilang mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi Undang Undang Dasar Sementara.” (Keputusan

Presiden 1959 No. 150, LN. 1959,75; Berita Negara 1959 ,69. Dalam Ismail Suny,1983)

Kiranya perlu ditambahkan, bahwa Dekrit tersebut menetapkan pula pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara .

Pada tanggal 22 Juli 1959, Dewan Perwakilan Rakyat dengan aklamasi menyetujui seruan Presiden kepada Dewan itu untuk melanjutkan pekerjaannya di bawah Undang Undang Dasar 1945 .

Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat dengan suara bulat telah melegalisir Dekrit Presiden.

## 5. Undang-Undang No.18 Tahun 1965

*Undang-Undang No. 18 tahun 1965*, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, berlaku mulai Tanggal 1 September 1965 yang disusun menurut bingkai *policy* mengenai pemerintahan daerah, dengan mencakupkan unsur-unsur yang dipandang progresif dari UU No. 22 tahun 1948, Pen. Pres. No. 6 tahun 1959, Pen. Pres. No. 2 tahun 1960 dan Pen. Pres. No. 5 tahun 1960 jo. Pen. Pres. No. 7 tahun 1965.

Kiranya perlu dijelaskan, baik Pen. Pres No. 6 tahun 1959 maupun UU No. 18 tahun 1965, adalah disusun dibawah rangka berlakunya kembali UUD 1945, dan dalam bingkai/garis-garis Manifesto Politik. Manipol atau Manipesto Politik adalah keseluruhan isi pidato P.J.M. Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 atau pidato Presiden setiap tanggal 17 Agustus hingga 17 Agustus 1960, terhitung mulai 17 Agustus 1946, sehingga dengan demikian yang dimaksud Manipol ialah Pidato Presiden yang ke 14 atau disebut juga Manipol adalah penjelmaan resmi daripada Dekrit Presiden 5Juli 1959, yaitu pada waktu beliau menyatakan dua hal:

1. pembubaran Konstituante ; dan
2. berlakunya kembali Undang Undang Dasar 1945.

Pada hakekatnya pidato 17 Agustus 1959 itu adalah semacam “*verantwoording*”, semacam “pertanggungjawaban” Presiden yang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

ditujukan kepada Rakyat mengenai apa apa yang beliau tindakan pada tanggal 5 Juli 1959.

Dewan Pertimbangan Agung menamakannya Manipol itu sebagai “penjelmaan resmi” dari pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 , dan karena itu Manipol tidaklah dapat dipisahkan dengan dari Dekrit. Siapa yang ingin mengetahui tentang Manipol mesti mengetahui arti Dekrit. Tanpa menyadari arti Dekrit 5 Juli orang tak akan mengerti maksud Manipol. (Terakhir- pen) Manipol adalah garis garis besar Haluan Negara, adalah kebijaksanaan umum Presiden yang diberi nama “Manifesto Politik Republik Indonesia”, merupakan pedoman bagi pelaksanaan program Kabinet Kerdja sesuai dengan perubahan perubahan fundamental yang telah terjadi di dalam sendi sendi ketatanegaraan di Indonesia, dari azas dan faham liberalisme menjadi Demokrasi Terpimpin sejak Pengumuman Dekrit Presiden Panglima Tertinggi 5 Juli 1959. (Keterangan pers Menteri Penerangan Maladi , 30 Juli 1959 dalam Tudjuh Bahan Bahan Pokok Indoktrinasi, Dewan Pertimbangan Agung, 1960)

M.Solly Lubis, SH (1983) Seperti dikemukakan terdahulu, Manifesto Politik menjadi GBHN, ditetapkan oleh Presiden Sukarno, melalui Pen.Pers. No. I tahun 1960, dan dikuatkan oleh MPRS melalui Tap. MPRS No. I tahun 1960.

Pada Sidang Umum Istimewa tahun 1967, melalui Tap. No. XXXIV tahun 1967, MPRS menetapkan peninjauan kembali Tap. MPRS No. I tahun 1960 tentang *Manifesto Politik*. Dalam Diktum Tap. ini dikatakan bahwa Tap. MPRS No. I tahun 1960 tentang Manipol itu sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi (ps. 1) dan kepada Pimpinan dan Badan Pekerja MPRS ditugaskan untuk meninjau kembali, meneliti dan mengganti Tap. tersebut, sesuai dengan hasil-hasil SU ke IV MPRS (ps. 2).

Dalam *Penjelasan* resmi Tap. tersebut, diterangkan antara lain: Mengingat perkembangan masyarakat kita akhir-akhir ini baik dalam bidang Politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan, maka Tap. MPRS No. I tahun 1960 tentang Manipol sebagai GBHN itu sudah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi masyarakat dan oleh karenanya perlu ditinjau kembali, diteliti dan diganti. Selanjutnya, dalam penjelasan itu dikatakan, bahwa selama belum ada Ketetapan baru dari SU MPRS/MPR mengenai Haluan Negara, maka *bagian-bagian dari Tap. MPRS No. I tahun 1960 tentang Manipol sebagai GBHN itu yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, Tap-Tap MPRS dalam SU. Ke IV dan SUI MPRS tanggal 7 sampai dengan 12 Maret 1967 tetap dipergunakan sebagai pedoman.* Memang benar, bahwa secara formil, Tap. No. XXXIV tahun 1967 itu tidak tegas mengatakan bahwa Tap. No. I tahun 1960. Manipol tidak berlaku lagi, dan hanya mengatakan bahwa bagian-bagiannya yang tertentu dapat dipergunakan sebagai pedoman, dengan syarat sepanjang tidak bertentangan dengan:

1. Pancasila;
2. UUD 1945;
3. Tap-Tap MPRS dalam SUI tahun 1966 dan
4. Tap. MPRS dalam SUI tahun 1967.

Jika Manipol tersebut, diuji sesuai dengan persyaratan yang dikemukakan oleh MPRS itu, *praktis* Manipol tidak dipergunakan lagi sebagai pedoman, dan ini dapat dibuktikan oleh materi Tap. tertentu dalam SU tahun 1966 dan SUI tahun 1967, dan jelas bertentangan dengan dasar filsafat Pancasila dan tujuan negara yang tersebut dalam UUD 1945.

Undang Undang No 18 Tahun 1965 seterusnya kita singkat UU 18/1965 menyusun Pembagian Negara Kesatuan Republik Indonesia Dalam Daerah (Bab II). Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan yaitu:

- a. Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II dan
- c. Kecamatan atau kotapraja sebagai Daerah Tingkat III

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Adapun bentuk dan susunan Pemerintah Daerah (Bab III) adalah : Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana Kepala Daerah melaksanakan Politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.

Dalam Undang Undang ini Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya mempertanggung jawabkannya kepada Kepala Daerah. Penyelenggaraan administrasi yang berhubungan dengan seluruh tugas pemerintah daerah dilakukan oleh sekretariat Daerah, yang susunan dan pembiayaannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan pedoman yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Tidak diragukan lagi bila Undang Undang ini bersifat sentralistik dan tidak memberi ruang bagi Daerah, masyarakat di Daerah untuk berkreasi atau berpartisipasi sesuai kondisi dan tantangan yang dihadapi Daerah (M. Solly Lubis, 1983).

Hal ini dapat dicermati pada Bab IV yang mengatur tentang Kekuasaan, Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah : Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Urusan-urusan Pemerintah Pusat, sebagian atau seluruhnya yang menurut pertimbangan Pemerintah Pusat dapat dipisahkan dari tangan Pemerintah Pusat untuk diatur dan diurus sendiri oleh Daerah. Beberapa daerah dapat bersama-sama mengatur dan mengurus kepentingan bersama.

Sebagai alat pemerintah Pusat, Kepala Daerah:

- a. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional didaerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan di daerah.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- c. Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.

Kesan sentralistik itu dapat pula dicermati pada Bab yang mengatur mengenai kepegawaian (Bab. V) : Semua Pegawai Daerah, begitu pula pegawai Negeri/ Pegawai Daerah lainnya yang dipekerjakan/ diperbantukan kepada daerah, ada di bawah pimpinan kepala daerah.

Seterusnya mengenai Sekretaris Daerah diatur bahwa Sekretaris Daerah adalah pegawai daerah yang bagi:

- a. Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri dalam Negeri atas usul Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- b. Daerah tingkat II diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I atas usul Kepala Daerah yang bersangkutan.

Mengenai Sekretaris Daerah, khususnya dalam hal pengangkatan, tidak jauh berbeda dengan undang-undang mengenai pemerintah daerah yang ada. Demikian halnya mengenai keuangan daerah (Bab VI).

Sumber-Sumber Keuangan Daerah adalah:

- a. Hasil perusahaan Daerah dan sebagian hasil perusahaan Negara;
- b. Pajak-pajak daerah;
- c. Retribusi daerah;
- d. Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah;
- e. Bagian dari hasil pajak pemerintah pusat;
- f. Pinjaman; dan lain-lain hasil utama yang sesuai dengan kepribadian Nasional

Dengan Undang-undang kepada daerah dapat:

1. Diserahkan pajak negara
2. Diberikan sebagian atau seluruh penerimaan pajak negara
3. Diberikan sebagian dari pendapatan bea dan cukai

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

4. Diberikan sebagian dari hasil perusahaan Negara;
5. Diberikan ganjaran, subsidi dan sumbangan.

Pada UU 18/1965 diatur tersendiri mengenai Pengawasan Terhadap Daerah (Bab VII). Mengenai pengawasan ini disebutkan bahwa:

Perubahan-perubahan yang telah diadakan dalam struktur pemerintahan daerah dan yang dimasukkan dalam sistematika Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Sifat-sifat dan syarat-syarat daripada pemerintahan daerah harus:

1. Stabil dan berkewibawaan
2. Mencerminkan kehendak rakyat daerah
3. Revolusioner
4. Gotong royong
5. Berdiri di atas kaki sendiri (swasembada untuk mencapai swasembada)
6. Berkepribadian nasional.

Kiranya perlu untuk dikemukakan bahwa UU 18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959; Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960; Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 jo Penetapan Presiden No. 7 tahun 1965. Menurut undang-undang ini secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah. Tingkatan Nomenklatur Daerah Otonom Tingkat I Provinsi/Kotaraya, Tingkat II Kabupaten/Kotamadya dan Tingkat III Kecamatan/Kotapraja. Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus menurut UU No. 1 Tahun 1957 boleh dikatakan dihapus secara sistematis dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa.

Undang-undang ini menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Pemerintah lokal terdiri dari : Eksekutif:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Kepala Daerah dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH); Legislatif : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);

Tercatat di dalam sejarah bahwa hanya 29 hari setelah UU 18/1965 disahkan, terjadi peristiwa luar biasa di tanah air, yaitu apa yang kita kenal kemudian dengan G 30/S PKI yang berimplikasi pada pelaksanaan undang-undang pemerintahan daerah ini, yakni tidak dapat diberlakukan secara mulus. Perubahan konstelasi politik yang terjadi sepanjang akhir 1965 sampai dengan tahun 1968 mengakibatkan undang-undang Pemerintahan Daerah 1965 ini tidak dapat diberlakukan.

### **5. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974**

*Undang-Undang No. 5 tahun 1974* tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pada beberapa literatur mengasumsikan bahwa undang undang ini menindak lanjuti uraian penting mengenai Pemerintahan Daerah dalam Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tap. MPR No. IV tahun 1973, dan juga dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945, secara murni dan konsekwen sebagai issu prubahan dari orde lama ke orde baru ketika itu.

*Mengenai hal ini*, bukan hal yang ganjil, kalau diketahui dan diingat, bahwa pelaksanaan setiap UUD, harus menurut sistem yang dianut UUD itu sendiri. Menurut M.Solly Lubis (1983) “bahkan dibawah rangka suatu UUD yang sama, garis politik mengenai sesuatu bidang dan aspek pemerintahan misalnya mengenai pemerintah daerah, mungkin dan dapat berubah-ubah, sesuai dengan tuntutan suasana dan kehidupan bernegara dan masyarakat”.

Di era Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mulai berlaku tanggal 23 Juli 1974 di atur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentralisasi dan asas tugas pembantuan di daerah.

Semua urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya dari daerah itu sendiri yaitu terutama dinas-dinas daerah. Oleh karena itu tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat perintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan pemerintahan masih menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaannya oleh pemerintah pusat dan daerah bekerjasama disebut tugas pembantuan.

Dalam undang-undang ini yang dimaksudkan dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah (lokal) sedangkan wewenangnya tetap ada pada pemerintahan (pusat). Sedangkan yang dimaksud dengan pelimpahan wewenang dalam undang-undang ini adalah wewenang untuk melaksanakan tugas bukan wewenang untuk mengatur. Ini menunjukkan bahwa kedudukan pusat dalam hal dekonsentrasi secara hirarkis berada di atas daerah (M.Solly Lubis, SH, 1983).

Undang-undang ini prinsipnya nyata dan bertanggung jawab. Sebab itu dalam penjelasan umumnya undang-undang ini dinyatakan bahwa urusan diserahkan kepada daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi tetapi tanggung jawab terakhir terhadap urusan-urusan tersebut tetap berada di tangan pemerintah pusat. Oleh karena itu urusan pemerintahan daerah bila diperlukan dapat ditarik menjadi urusan pemerintah pusat. Hal ini menggambarkan pengaruh sentralistik dan ketidakpercayaan kepada daerah atau kekhawatiran pusat mengenai urusan yang diserahkan.

Dari penyerahan dan penarikan urusan menggambarkan pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah setiap saat bisa berubah menjadi dekonsentrasi atau medebewind. Otonomi daerah,

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, menurut undang undang ini otonomi daerah pada hakikatnya adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertical maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*. Indikator suatu daerah menjadi otonom setelah melaksanakan kebijakan otonomi daerah meliputi makna daerah itu telah secara nyata menjadi satuan masyarakat hukum, satuan unit ekonomi publik, satuan unit sosial budaya, satuan unit lingkungan hidup

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

(lebensraum) dan menjadi satuan sub sistem politik nasional (Ndraha,2003).

Dalam undang-undang ini pasalnya yang ke lima belas menegaskan bahwa kepala daerah dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diteruskan ke presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

Pada periode berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah menggantikan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang dinyatakan tidak dapat diterapkan, secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan wilayah administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Undang-Undang No 5 Tahun 1974, atau seterusnya kita singkat UU 5/1974 menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintah Daerah”. Pemerintah lokal tersebut adalah Eksekutif, Kepala Daerah; dan Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Daerah yang diatur dalam undang undang ini berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II dan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-Dinas Daerah.

Undang Undang ini menjelaskan tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Bab I), meliputi:

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya;
2. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya;
  - a. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.
  - c. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah, dst.

Undang Undang ini mengatur pula mengenai Pembagian Wilayah (Bab II), Daerah Otonom (Bab III), Wilayah Administratif (Bab IV) bahwa:

1. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam daerah-daerah Otonom dan Wilayah-wilayah administratif.
2. Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam bab III dijelaskan pembentukan dan susunan daerah otonom, tugas pembantuan, Pemerintah Daerah, Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, DPRD, Hak dan Kewajiban dan seterusnya.
3. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam Wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara, wilayah propinsi dibagi dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kotamadya, wilayah kabupaten dan kotamadya dibagi dalam wilayah-wilayah kecamatan.

Satu hal yang menarik bagi UU 5/1974, ialah bahwa undang undang ini mencamtumkan satu Bab mengenai Pemerintahan Desa ( Bab V). Sekalipun pengaturan mengani hal ini disebutkan bahwa “Pengaturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-Undang”. Seakan ingin menandakan bahwa antara pemerintahan daerah dan desa merupakan satu hal yang tidak bisa

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dipisahkan. Selain itu perlu dijelaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dengan masyarakat di daerah tatkala itu cukup dinamis, terutama pada sisi pengangkatan Kepala Daerah.

Penentuan Kepala Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat setelah mendapat pengusulan dari Daerah; dalam hal ini daerah mengusulkan tiga nama dari proses seleksi atau mekanisme pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD, baik untuk Dati I (Propinsi) maupun Dati II (Kabupaten/Kotamadya), dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah Daerah memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.

Undang Undang Nomor 5/ Tahun 1974 dinilai telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip: Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya; Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan Tugas Pembantuan (medebewind), tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Patut dicatat, sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglima, dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat.

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok di Pemerintahan Daerah, mengacu pada undang undang ini.

Menurut M.Solly Lubis (1983) UU No. 5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah sentralisasi (baca: kontrol dari pusat) yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah ketergantungan pemerintah daerah yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

Namun demikian apabila kita perhatikan peraturan perundangan sebelum lahirnya Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah, akan dijumpai hal-hal seabagai berikut (M.Solly Lubis, SH (1983):

1. Undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah semata-mata hanya mengatur urusan desentralisasi dan tugas pembantuan;
2. Asas dekonsentrasi tidak pernah diatur secara tegas dan terperinci;
3. Lebih menitikberatkan pada pertimbangan-pertimbangan politik (asas demokrasi).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

4. Akibat dari struktur Pemerintah Daerah seperti itu tidak banyak memberikan manfaat kepada masyarakat, bahkan justru menimbulkan titik-titik lemah yang dapat merawankan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, seperti:
5. Tidak tergalangnya persatuan dan kekompakan dalam aparaturnya Pemerintahan;
6. Merosotnya dedikasi dan loyalitas kepada Pemerintah dan Negara.

Bertitik-tolak dari pengalaman sejarah, maka sejak lahirnya Orde Baru sebagai suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara secara konsekuen dan murni akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 telah berhasil menerbitkan UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Lahirnya undang-undang No. 5 tahun 1974 itu, menurut Dann Sugandha dkk, merupakan suatu langkah maju dan penting karena dalam undang-undang tersebut diatur tidak hanya pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan saja tapi sekaligus mengatur pelaksanaan asas dekonsentrasi atau dengan perkataan lain Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 merupakan undang-undang yang pertama mengatur pelaksanaan penyelenggaraan asas dekonsentrasi di Daerah, di samping desentralisasi dan tugas pembantuan.

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dipergunakan 3 (tiga) asas penyelenggaraan Pemerintahan yaitu *desentralisasi*, *dekonsentrasi*, dan *tugas pembantuan*. Perbedaan dengan Undang-Undang yang sebelumnya ialah bahwa Undang-Undang Nomor 5/ 1974 menekankan asas "*dekonsentrasi* dilaksanakan bersama-sama dengan *desentralisasi*." Pasal 7 Undang-Undang No. 5/ 1974 disebutkan bahwa *dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di Daerah.

Dalam menjalankan Pemerintahan secara luas itu Pemerintahan berpegang pada dua macam asas, yaitu asas keahlian atau fungsional dan asas ke Daerahan.

### **1. Asas keahlian (asas Fungsional)**

Yang dimaksud dengan asas keahlian atau asas Fungsional adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional, dan hal ini terdapat pada susunan Pemerintahan pusat, yaitu di departemen-departemen.

### **2. Asas keDaerahan**

Dengan berkembangnya tugas-tugas serta kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemeritah Pusat, maka demi kebaikan serta kelancaran jalannya Pemerintahan disamping asas diatas juga berpegang pada asas keDaerahan, dimana asas ini ditempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi.

Asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan sesuai dengan Undang--Undang No. 5 Tahun 1974, meliputi;

#### **1) Desentralisasi**

Sebagai konsekuensi dari pasal 18 UUD 1945 yang kemudian diperjelas dalam GBHN, Pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah. Tetapi di samping asas desentralisasi dan dekonsentrasi, UU ini juga memberikan dasar-dasar bagi penyelenggaraan berbagai urusan Pemerintahan di Daerah menurut asas tugas pembantuan. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewengan dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah, baik yang mneyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah itu sendiri yaitu terutama dinas-dinas Daerah.

#### **2) Dekonsentrasi**

Oleh karena itu tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menurut asas desentralisasi, maka

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

penyelenggaraan berbagai urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah di Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di Daerah menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah terutama Instansi-instansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat Pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

### 3) Tugas Pembantuan

Tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan Pemerintah masih merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi adalah berat sekali bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan Pemerintah di Daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung-jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Pusat di Daerah, dan ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di Daerah karena hal itu memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagi pula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka UU ini memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan Pemerintahan di Daerah menurut asas tugas pembantuan.

Pelaksanaan dekonsentrasi yang dilaksanakan bersama-sama dengan asas desentralisasi dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 melahirkan adanya pembagian wilayah sebagaimana yang diatur

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dalam pasal 72 Undang-Undang No. 5 tahun 1974 atau dengan tegas mengatur pembagian wilayah administratif sebagai berikut:

1. wilayah Negara dibagi dalam wilayah propinsi dan ibukota Negara;
2. wilayah propinsi dibagi dalam wilayah kabupaten dan kota madya;
3. wilayah kabupaten/kotamadya dibagi lagi dalam wilayah kecamatan, dan berdasarkan pertumbuhan serta perkembangan keadaan dalam wilayah kabupaten dapat pula dibentuk wilayah kota administratif.

Demikian jangkauan wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah disertai dengan pembagian wilayah administratif sehingga dikandung maksud bahwa pengaturan asas dekonsentrasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dapat lebih terperinci dan tegas pengawasannya.

Kemungkinan lain dalam memudahkan pengawasan dan pengendalian mengingat luas wilayah jumlah penduduk dan keadaan geografis dimungkinkan adanya instruksi-instruksi sebagai berikut:

1. Instruksi Pembantu Gubernur (Residen );
2. Instruksi Pembantu Bupati Atau Walikota (Wedana), dengan batasan bahwa Pembantu Gubernur Dan Pembantu Bupati/ Walikota bukan sebagai Kepala Wilayah tetapi tugas-tugas mempunyai wilayah kerja dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Mengenai pembagian wilayah yang menjadi rujukan adalah penjelasan pasal 18 UUD 1945.

Penjelasan dari pasal 18 itu menerangkan sebagai berikut:

***“oleh karena Negara Indonesia itu suatu “eenheid staat”, maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah didalam lingkungan yang bersifat “staat” , juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam***

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

***Daerah propinsi, dan Daerah propinsi akan dibagi pula dalam Daerah yang lebih kecil”.***

Di Daerah-Daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechs tsgemeenshahappen*) atau berifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang dalam kesatuan Negara. Pemerintah Daerah itu adalah sub ordinate terhadap Pemerintahl Pusat. Hubungan sub ordinasi itu, dapat dijalankan menurut beberapa asas teknis, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi. Dalam suatu Negara kesatuan yang desentralisasi, terdapat Daerah-Daerah yang Pemerintah Daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangga Daerahnya itu, yang biasa disebut “swatantra” atau otonomi”.

Undang Undang Nomor 5/ Tahun 1974 cukup lama bertahan yaitu selama 25 tahun, yakni 1974 - 1999. Kondisi ini tidak dapat dipisahkan dengan stabilitas pemerintahan yang menjadi *entrypoint* pemerintahan di era Orde Baru tersebut. Dalam perjalanannya Indonesia mengalami penambahan wilayah baru yang berasal dari koloni Portugis pada 1976 dan dibentuk sebagai sebuah provinsi yaitu Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dengan Undang-Undang No 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor-Timur ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Provinsi Daerah Tingkat I Timor-Timur. Pada era itu juga, yaitu pada tahun 1990 Kota Jakarta mendapat status Daerah Khusus dengan tingkatan daerah otonom Daerah Tingkat I melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Akhir berlakunya undang undang Nomor 5 Tahun 1974, nampak terjadi pengulangan sejarah, yakni tidak bisa disangkal jika undang undang nomor 5 Tshun 1974 ini dimotori atau disemangati oleh Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah (harus terlaksana Bulan Juli 1969), maka lahirlah ketika itu Undang Undang No. 5 Tahun. 1974 tentang

Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan kemudian disusul dengan Undang Undang No. 5 Th. 1979 tentang Pemerintahan Desa (unifikasi daerah).

Siapa menyangka 24 (dua puluh empat) tahun kemudian, pasca reformasi, keluar Tap MPR No. XV/MPR/1998 berisi tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI. Ketetapan MPR ini menjadi cikal bakal lahirnya undang undang pemerintahan daerah dengan beban perubahan amat berat, penuh dinamika pada kondisi yang amat rentan dan dapat dikatakan cenderung tidak stabil, yaitu undang undang Nomor 22 Tahun 1999.

#### **6. Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Setelah mencermati Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, sebagaimana diketahui, pascareformasi 1998, berlaku Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Menurut undang-undang No. 5 Tahun 1974, Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta dan satu tingkat wilayah administratif.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menganut tiga jenis daerah otonom, yaitu Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Ketiga jenis daerah tersebut berkedudukan setara dalam artian tidak ada hirarki daerah otonom. Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif. Pemerintah lokal adalah Badan Eksekutif Daerah, Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah; Badan Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, tentang ; Pemerintahan Daerah, seterusnya kita kenal dengan UU 22/1999 pada ketentuan umumnya menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 tersebut seterusnya menegaskan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara tegas menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Tidak salah jika ada pendapat yang menyoroti bahwa Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, merupakan salah satu produk dari semangat reformasi 1998 dan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kcuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebut sebagai “Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah” karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab Kepada Daerah secara proporsional yang

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Mungkin itulah sebabnya sehingga undang-undang ini mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu pula, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai Daerah Otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadikan Daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur, Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki dalam undang undang ini.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Tidak dapat dipungkiri, kehadiran Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari semangat reformasi yang melingkupinya dibarengi dengan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah merubah secara signifikan penyelenggaraan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Pemerintahan Daerah. Ciri utama dari kedua Undang-Undang ini adalah makin luasnya otonomi Daerah dan makin meningkatnya diskresi (keleluasaan) Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Sesuatu yang spesifik bagi undang undang ini, ialah karena dia menjadi refresentase reformasi, khususnya mengenai pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Lebih spesifik dari itu adalah undang undang ini bergegas diterbitkan untuk mengimplementasikan persegera semangat reformasi.

Sedikitnya ada enam perubahan besar diharapkan terjadi pada era reformasi terhadap pemerintahan daerah menurut dinamika umum yang berkembang, sebagaimana diungkap pada forum forum yang menyoroti mengenai pemerintahan daerah dimasa Orde Baru yang bersifat sentralistik, mengebiri daerah dalam hal politik dan pengambilan keputusan, lemahnya fungsi legislatif dan tidak berdayanya eksekutif untuk berkreasi dan berinnovasi kaitannya dengan potensi pembangunan di daerah dari berbagai sektor yang layak dikelola untukkepentingan daerah.

Aspirasi yang berkembang tersebut terakumulasi pada beberapa perubahan yang di kehendaki, dapat berupa faktor internal, kendala operasional, konsepsi yang dikandung dalam peraturan perundangan yang tidak sesuai atau tidak sinkron dengan kondisi riil di daerah; dapat berupa factor eksternal, yakni kendala operasional pemerintahan yang bersifat bersifat ketidak efektifan dan ketidakpekaan pemerintah daerah mengelola potensi daerah, lemahnya dukungan pemerintah pusat, termasuk kendala berinvestasi.

Perubahan perubahan yang diharapkan itu, meliputi:

1. Perubahan terhadap isi otonomi yang akan merubah cakupan kewenangan Pemda.
2. Perubahan kelembagaan urusan yang diserahkan.
3. Perubahan dalam aspek perwakilan rakyat daerah.
4. Perubahan dalam pengelolaan otonomi Daerah.
5. Perubahan dalam Sumber Daya Manusia personil yaitu adanya pegawai yang akan menjalankan kelembagaan tersebut.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

6. Perubahan dalam bidang pengawasan, meningkatnya pengawasan masyarakat kepada Pemerintah Daerah.
7. Perubahan dalam hal Suksesi Kepemimpinan Daerah.
8. Perubahan dalam pengelolaan keuangan.

Diundangkannya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang Undang No.22 Tahun 1999 telah mengisyaratkan bahwa undang undang ini tidak mampu merealisasikan dinamika reformasi sekaligus “*warning*” bagi elit politik dan pemerintah daerah untuk melakukan penataan kembali.

Di era Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam undang-undang ini daerah diberi kewenangan:

1. Kewenangan otonomi luas yang artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
2. Kewenangan otonomi yang nyata artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
3. Kewenangan otonomi yang bertanggung jawab artinya berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, membawa implikasi perubahan yang tidak mudah dilaksanakan.

Pertama, karena aspek kesiapan dan kultur yang tidak mudah berubah; kedua aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan yang belum siap; dan ketiga aspek sumber daya manusia meliputi kemampuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang belum sinkron dengan tuntutan perubahan.

Perubahan yang mendasar tersebut meliputi:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proposional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratisasi dan memperhatikan keragaman daerah;
3. pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan;
4. pengelolaan sumberdaya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha kecil, menengah dan koperasi ;
5. perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat daerah;
6. pemerintah daerah berwenang mengelolah sumberdaya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.

Secara konsepsi perundang undangan dapat dikatakan perubahan secara signifikan terjadi antara UU Nomor 5 Tahun 1974 dengan UU No 22 Tahun 1999, secara formal menggunakan asas desentralisasi dengan memperkuat fungsi legislatif, memilih dan memberhentikan kepala daerah. Selain itu, di era undang undang nomor 22 ini, Gubernur sebagai pelaksana dekonsentrasi disamping desentralisasi.

Namun analisa beberapa kalangan, mungkin karena diskresi yang begitu luas, didorong iklim kebebasan dalam semua bidang menyebabkan para pelaku atau elit politik di daerah lebih fokus pada aspek politik yang berimplikasi luas pada pembangunan, lemahnya pengawasan justru terhadap eksekutif, karena yang terjadi malah praktek kolusi dan nepotisme antara eksekutif dan legislatif sehingga muncul aspirasi perlunya pengawasan oleh masyarakat terhadap DPRD.

Penyerahan kewenangan kepada daerah, menurut undang undang ini, mencakup semua bidang pemerintahan. Daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang undangan. Daerah tidak hanya berwenang di wilayah darat, tetapi juga diwilayah laut ( pasal 10, ayat (2), (3).

Sebagaimana diketahui penyerahan kewenangan berimplikasi pada penyerahan urusan , hanya saja inventarisasi dan pengelolaan urusan menjadi kendala tersendiri sebelum masuk pada pelembagaan urusan itu, dan semuanya belum dilakukan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, harus berakhir karena dianggap tidak mampu mewartakan dinamika reformasi dan mungkin juga diskresi yang luas tidak diimbangi integritas elit daerah.

Analisa yang dilakukan oleh pengamat pemerintahan menandakan bahwa di era undang undang ini tidak terjadi

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

perubahan di bidang keterwakilan rakyat. Hal ini lebih disebabkan oleh mekanisme dan sistem rekrutmen keanggotaan parpol, sekaligus keanggotaan legislatif. Imbas dari fusi partai politik yang hanya terdiri atas tiga partai sebagai kontestan pemilu merebak menjadi multi partai mempengaruhi proses seleksi dan asesmen keanggotaan legislatif yang bersumber atau direkrut dari partai politik yang ada. Dengan demikian, dalam hal ini partai politik itu adalah wadah persemaian anggota legislatif melalui fungsi fungsi sosialisasi, kaderisasi atau pendidikan politik.

### **9. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Menurut undang-undang ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu negara mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.

Pemerintah lokal terdiri dari: Eksekutif yakni Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah dan Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah - DPRD)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur berbagai hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dalam bingkai kebijakan otonomi daerah.

Formulasi Undang-Undang 32 Tahun 2004, otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Undang Undang ini mengatur berbagai hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dalam bingkai kebijakan otonomi daerah, sebagaimana terdapat pada Formulasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Pembagian urusan pemerintahan (Bab III);
2. Penyelenggaraan pemerintahan (Bab IV);
3. Kepegawaian daerah (Bab V);
4. Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah (Bab VI);
5. Perencanaan pembangunan daerah (Bab VII);
6. Keuangan daerah (bab VIII);
7. Kerja sama dan penyelesaian perselisihan (Bab IX);
8. Kawasan perkotaan (Bab X);
9. Desa (Bab XI);
10. Pembinaan dan pengawasan (Bab XII); dan
11. Pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah (Bab XIII).

Undang Undang ini menegaskan mengenai otonomi adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan” pasal 2 (dua) Undang-Undang No.32/2004.

Adapun substansi kebijakan otonomi daerah itu menurut Undang Undang ini yaitu untuk: (1). Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (2). Meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Lihat pada konsideran undang-undang ini).

Mengenai pembagian hak, kewajiban dan tanggungjawab, Pasal 2 (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan, bahwa

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pemerintahan daerah “menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Urusan pemerintahan pusat meliputi:

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan, keamanan,
3. Yustisi;
4. Moneter; dan
5. Fiscal nasional; serta
6. Agama. (Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004).

Urusan wajib pemerintahan daerah provinsi pasal 13 ayat (1):

1. perencanaan dan pengadilan pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Memaknai desentralisasi sebagai “pelepasan” sebagian wewenang dari Pusat kepada Daerah, yang tidak berarti lepas begitu saja seiring dengan itu terkandung kepercayaan sekaligus tanggungjawab, maka sifat lepas dalam konteks desentralisasi adalah “penyerahan” dalam hal ini wewenang, yang tidak lain adalah penyerahan sebagian urusan untuk menjadi urusan pemerintah daerah.

Oleh karena itu maka urusan yang diserahkan itu disertai kriteria – kriteria demi pencapaian tujuan dan tidak terbelakainya urusan yang diserahkan itu. Hanya saja kemudian dalam beberapa kasus dan cara pandang menilai kriteria itu tidak mudah dan sulit untuk dilaksanakan di daerah.

M.Solly Lubis,SH.,(1983) menamakan urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Sesungguhnya kriteria itu atau rambu rambu itu tidak lain adalah syarat syarat, ketentuan ketentuan yang diperhitungkan sisi baik dan buruknya serta pandangan pada efektivitas dan efisiensi bagi daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. sehingga di dalam undang undang diingatkan:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Berdasarkan aspek aspek yang perlu diperhatikan itu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dibawah payung UU No.32 Tahun 2004, untuk tertib administrasi, tertib penyelenggaraan selanjutnya tertib pertanggungjawaban.

Sesungguhnya otonomi daerah di era desentralisasi pemerintahan daerah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bermotif penyelenggaraan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Propvinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu “sistem”, dalam hal ini Sistem Pemerintahan.

Jika ditilik dari sudut perundang-undangan, di daerah-daerah dalam negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi, terlihat adanya pelimpahan wewenang perundang-undangan (dalam arti luas), yang dapat dibagi atas 2 (dua) macam, yaitu:

- a. Pelimpahan wewenang perundang-undangan sehingga pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah atas inisiatif dan menurut garis kebijaksanaannya sendiri (otonomi).
- b. Pelimpahan wewenang perundang-undangan untuk membuat peraturan daerah menurut garis kebijaksanaan dari pemerintah pusat (medebewind).

Memahami kewenangan pembuatan peraturan daerah berkenaan dengan desentralisasi dan peraturan daerah atau peraturan lainnya ditingkat daerah berkenaan dengan penyelenggaraan tugas pembantuan atau medebewind mencirikan penyerahan kewenangan perundang undangan atau “*justice*”. Lain hal nya dengan urusan *justice* pada dekonsentrasi, kewenangan perundang-undangan dalam rangka urusan ini telah dibekukan oleh pemerintah pusat kepada alat administrasi atau organ pusat yang ada di daerah (M.Solly Lubis, SH, 1983).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Konsepsi otonomi daerah yang dirumuskan dalam UU No.32 Tahun 2004 sebagaimana digambarkan di atas, ialah jelas akan membawa pengaruh dan perubahan yang mendasar bagi eksistensi Daerah dan pemerintahannya, sekaligus merupakan tantangan bagi daerah dan menghadapi pemerintahan daerah pada suatu kondisi yang dilematis ketika desakan untuk mewujudkan local accountability semakin kuat.

*Local accountability*, dapat dirumuskan sebagai daerah bertanggungjawab, atau pertanggungjawaban daerah, dan atau tanggungjawab daerah. *Local accountability*, bukan sekedar permainan etimologie atau terminologie saja, tetapi mengandung maksud yang sangat luas dan dalam, terutama berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Banyak hal yang harus dipertanggungjawabkan di daerah, dan semua itu harus terukur, dalam artian mempunyai protap (proses tetap), mulai dari siapa yang mengerjakan, seperti apa mengerjakannya dan dengan siapa mengerjakannya, seluruhnya sampai pada sasaran dan tujuan.

Seluruh yang terjadi di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dipertanggungjawabkan, apakah itu bersifat desentralisasi, bersifat dekonsentrasi ataupun bersifat mdebewind, bahkan kepada hal hal tertentu, kondisi yang tidak diperhitungkan, seluruhnya dipertanggungjawabkan. Sehingga dengan demikian hubungan Pusat dan Daerah adalah hubungan accountability, dirumuskan dalam *Local accountability*.

Hal ini penting, karena di Daerah sering terjadi intrepretasi berbeda di dalam memahami peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi pada peraturan yang mengatur secara detail, secara rinci. Sehingga jika bertemu dengan hal hal yang berkembang di daerah tidak diperhitungkan sebelumnya maka memunculkan kebingungan. Pada situasi seperti ini, sikap Daerah juga bermacam macam, terdapat Daerah mengkonsultasikan suatu hal, terdapat Daerah mengeksekusi sesuai pemahamannya.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Sebaliknya jika satu peraturan perundang undangan bersifat luas, tidak mengatur secara detail, rinci atau *limitative*, maka penerjememahannya otomatis lebih bervariasi lagi. Bahkan di dalam satu peraturan perundang undangan setiap pasal saling terkait, saling menerangkan sehingga terkesan satu hal diatur berulang ulang.

Untuk kasus kasus konsepsi, administrative dan implementatif sepanjang tidak melanggar peraturan perundang perundangan, hanya mengandung aspek apologi saja, maka tidak perlu diperdebatkan sepanjang tidak mengorbankan kepentingan Daerah dan Nasional secara lebih luas. Makna itulah yang dikandung oleh *Local Acountability*. Di Daerah tidak ada “kambing hitam”, tidak ada yang salah, yang salah adalah jika daerah tidak berbuat, yang salah adalah jika melakukan sesuatu tanpa resening, tanpa pijakan arah tujuan, sasaran seperti yang diurai secara mate matis dan mekanikel dalam konsep manajemen kinerja.

Contoh pasal yang berulang pada Undang Undang 32 Tahun 2004, sekalipun undang undang ini tidak berlaku lagi namun dalam tataran akademik undang undang ini tetap menjadi bagian dari rentetan upaya pembangunan penyelenggaraan pemerintahan atau secara lebih jauh pembangunan politik pemerintahan.

Pasal 10 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa:

***“Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenagannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah “.***

Pasal ini pernah menjadi perdebatan, apakah perlu ada atau tidak perlu. Pasal ini menyangkut kewenangan Pemerintah dan kewenangan Pemerintah Daerah. Mengenai pasal ini telah dicantumkan pada pragraf terdahulu secara lengkap.

Ada pihak yang menilai bahwa ketentuan ini tidak diperlukan, karena di dalam undang-undang ini telah ditetapkan hal hal yang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menjadi urusan Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini juga sekaligus pasal ini tidak diperlukan lagi, karena sudah terdapat ketentuan dalam undang undang ini yang mengatur urusan-urusan yang tidak menjadi urusan Pemerintah Pusat dan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.

Sekali lagi, terdapat fasal fasal yang limitatif, fasal fasal intrepretatif, namun yang patut diingat tidak terjadi kesalahan pada tahap implementatif. Itulah sebabnya sehingga yang bisa menjadi Kepala Daerah, bukanlah “orang biasa”, tidak bisa asal dipilih . Dibutuhkan pememimpin Daerah yang memiliki kemampaun implementatif, mencairkan dan mengadaptasikan persoalan, menggunakan kondisi lokal, kemampuan intrepretatif, kecekatan dan ketepatan dalam pengambilan keputusan. Diperlukan pemimpin yang memiliki intuisi yang tajam, matang dan tahu kapan harus bertindak, tahu apa yang harus dikerjakan , bagaimana mengerjakan dan dengan siapa mengerjakannya, bagaimana mengajak orang mengerjakannya. Di Daerah dibutuhkan figur yang memiliki kodrat “kepemimpinan adaptif”. (Kepemimpinan adaptif dibahas tersendiri di bagian lain buku ini).

Dalam hal *local accountability*, disadari, bahwa konsekwensi perluasan otonomi daerah juga tidak kecil kemungkinan akan membuka peluang semakin tidak terkonsentrasinya kekuasaan di tangan apa yang diistilakan orang dengan “*local state-actors*”, sekalipun istilah ini agak janggal disebutkan ketika kita bicara mengenai pemerintah daerah, seakan akan kita melegitimasi “Negara lokal”.

Istilah *local state* pernah diungkap Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, (2002), istlah ini kita sandingkan dengan *local accountability*, karena di dalam *local accountability* itu meliputi pihak pihak yang bertanggungjawab pada pelaksanaan Pemerintahan Daerah, para aparatur, atau birokrat, para elit politik dari infra dan supra struktur politik dan Kepala Daerah itu sendiri. Dikaitkan dengan konsep kepemimpinan yang baik, maka penanggungjawab

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

pemerintahan daerah semakin meluas kepada civil society, privat sector dan government atau pemerintah itu sendiri.

Di era Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Hubungan keduanya bersifat kemitraan, bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat itu disebut Satuan Kerja Perangkat Daerah. (SKPD), SKPD dalam peran, fungsi dan tugasnya bermacam macam mencerminkan urusan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah untuk menjadi urusan Daerah atau Pemerintah Daerah. Dapat berbentuk Badan, sebagai perumus kebijakan, dapat berupa Dinas sebagai pelaksana teknis urusan, dapat berupa Kantor yang melayani masyarakat yang bersifat administrative dan juga dalam bentuk *staffing* atau lembaga lain yang membantu Kepala Daerah dalam penyusunan kebijakan dan kordinasi.

Pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah, Pemerintah memberikan sumber-sumber penerimaan yang cukup untuk daerah dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antar pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah pada dasar pemikirannya menetapkan bahwa sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Pemberian keleluasaan kepada daerah adalah dimaksudkan agar daerah mampu menjalankan perannya. Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Perubahan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, disamping karena adanya perubahan (amandemen) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti ; Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000, tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai.

Dalam kaitan itu semua, beberapa hal yang telah digariskan untuk menjadi pedoman dan kesepahaman dalam menginterpretasi, kiranya perlu dikemukakan:

### a. Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal.

Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk memnyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala nasional, misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, pengembangan teknologi tinggi seperti pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan prasarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium sosial, lembaga pemasyarakatan spesifik. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus tersebut.

### b. Pembagian Urusan Pemerintahan

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, kabupaten

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dan kota, maka disusunlah kriteria yang meliputi ; externalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah dibidang tertentu.

c. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hubungan antara Pemerintahan Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.

d. Perangkat Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dalam pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintah harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri.

Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

e. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

f. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

g. Kepegawaian Daerah

Dalam sistem kepegawaian secara nasional, Pegawai Negeri Sipil memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi penelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian wewenang dibidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.

Gaji dan tunjangan PNS daerah disediakan dengan menggunakan Dana Alokasi Dasar yang ditetapkan secara nasional, merupakan bagian dalam Dana Alokasi Umum (DAU) yang dinyatakan secara tegas. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mempermudah apabila terjadi mutasi pegawai antar daerah ke pusat,

dan atau sebaliknya serta untuk menjamin kepastian penghasilan yang berhak diterima oleh setiap pegawai.

#### h. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah atau Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

#### i. Desa

Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dia maksud.

**10. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014**

Pada konsideran menimbang, jelas bahwa undang undang ini lahir dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sudah di amandemen. Dengan demikian semangat reformasi dan semua hal yang terpikirkan mengenai kebaikan daerah, kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, hak azasi, pemerintahan daerah, pembagian daerah dan semuanya sudah terpikirkirkan dan terakomodasi seluruhnya di dalam undang undang ini. Pergolakan perubahan itu dapat diamati pada proses peralihan undang undang 32 tahun 2004 mewujud kepada undang undang ini, yakni UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No. 3 Th. 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Kemudian UU No. 12 Th. 2008 Tentang Perubahan Kedua UU Pemda.

Bagaimana undang undang ini memaknai Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Nampak jelas bahwa DPRD bukan Pemerintah Daerah melainkan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Kepala Daerah. Sekalipun Kepala Daerah dan DPRD adalah sama sama unsur penyelenggara pemerintahan daerah, namun Kepala Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan, dalam hal ini Penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat.

Kiranya jelas, Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan (sekaligus) yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom haruslah memiliki kemampuan memimpin daerah, masyarakat dan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Kemampuan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

memimpin itu dibutuhkan, terutama memaknai prinsip “otonomi seluas luasnya”.

Sekalipun dalam ketentuan umum undang undang ini menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan “Otonomi Daerah”, “Azas Otonomi”, dan “Daerah Otonom”, namun “luput” menjelaskan apa yang dimaksud “prinsip Otonomi Seluas-luasnya”, atau sengaja diabaikan untuk dimaknai sendiri oleh Daerah, mengingat hal ini bersifat *sumir, tangible*, atau sesuatu yang luas yang dalam hal ini tanpa batas namun tetap dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk hal ini pasal mengenai pembagian hak, kewajiban dan tanggungjawab pada Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat menjadi acuan atau referens sebagai cara berpikir.

“Pasal 2 (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan, bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Urusan pemerintahan pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, serta agama (lihat Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004)”.

Pasal 2 (3) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu digunakan sebagai referens, sumber inspirasi dan koridor cara berpikir, dan itulah sebabnya pada pragraf terdahulu kita kaitkan dengan aspek kepemimpinan, yaitu karena dibutuhkan suatu kemampuan mengambil keputusan, kemampuan bertindak, ketegasan serta kemampuan melihat arah yang tidak mampu dilihat orang lain, orang orang yang dipimpin.

Kepemimpinan seperti itu dibutuhkan Daerah saat ini, sayangnya figur seperti ini masih lemah “terjajal” di Pilkada yang malah bermunculan adalah “kesemuan”. Pemimpin yang kita bicarakan ini, adalah pemimpin yang dapat mengisi ruang, memaknai apa yang disebut “seluas luasnya” dalam koridor NKRI, dalam tatanan NKRI dan dalam kultur NKRI.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Kepemimpinan yang dimaksud berkait dengan seluas luasnya, bukan kepemimpinan secara leluasa (*discretion*) lalu berakhir di panggung KPK, kostum orange. Orang yang sebelumnya dielu-elukan, dibangga-banggakan, dikawal kesana kemari dalam protokoler lalu berakhir tragis dijaga ketat, disorot kamera pers. Lalu kita semua merintih, meringis “Inikah hasil akhir, inikah wujud dari demokrasi yang disebut dalam kata manis penuh baliho Pilkada?”

Aspek kepemimpinan dibahas tersendiri pada bagian lain buku ini, hanya perlu diingatkan satu hal mengenai analogie “mengurus sendiri” pada Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (6) mengenai Otonomi Daerah.

Selengkapnya Pasal 1 ayat (6) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut . “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemahaman mengurus sendiri bisa menimbulkan beragam intepretasi, apakah itu kebebasan tanpa campur tangan, kepercayaan tanpa interpersi, keleluasaan tanpa pembatasan, atau mengurus sendiri yang disertai dengan pusat, lalu kembali kepada pemahaman yang mengatakan desentralisasi bukanlah penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanya penyerahan urusan.

Dikemukakan demikian karena pada prinsipnya atas urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri. Setidaknya ada beberapa rambu-rambu, yakni adanya kreteria kreteria: eksternalitas, akuntabelitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan; penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Pengalaman pada rambu rambu yang ditetapkan atau diterapkan, maka sulit diingkari, bahwa Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesungguhnya tidak lagi otonom dalam hal administrasi, sekalipun pada tatanan kewenangan pemerintah daerah, otonom di dalam merealisasikan urusan yang telah diserahkan kepadanya.

Hal Ini dikemukakan terutama dikarenakan penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah daerah provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan. Dari sisi ini, otonomi seluas-luasnya yang dianut harus diimbangi dengan semakin meluasnya prakarsa dan inisiatif daerah sendiri. Hal ini penting mengingat prakarsa dan inisiatif akan menantang munculnya kebijakan daerah sebagai implementasi perencanaan pembangunan bersifat *botton up* untuk menghindari perilaku pemerintahan dalam era desentralisasi kolonial daerah sekedar menjadi lokus implementasi program pusat.

Atas dasar tinjauan yang demikian, maka kegaduhan intepretasi terhadap pemaknaan dan pelaksanaan undang undang tidaklah semata diserahkan kepada aspek legalitas formal, aspek teori, pro-kontra atau polemik aturan perundang-undangan, lebih dominan pada aspek implementasi, penerjemahan sesuai kondisi lapang, dan untuk hal ini dibutuhkan Kepala Daerah yang berkapasitas pemimpin daerah, bukan pemimpin Partai Politik yang hanya mengurus sebagian masyarakat, bukan pemimpin rumah tangga yang hanya mengurus keluarganya dan melanggengkan dinasti, bukan pemimpin birokrasi yang mempersulit masyarakat, tetapi pemimpin yang dapat melaksanakan kekuasaan pemerintahan.

Patutlah dicamkan bahwa aspek penting desentralisasi, otonomi daerah adalah Daerah dan Kepala Daerah. Daerah menyangkut semua unsur dan potensi, serta segala hal yang terkait, termasuk aspek administrasi, kewilayahan, penduduk serta unsur pusat yang terintegrasi dan bersinergi di dalamnya.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Dalam hal ini Kepala Daerah bukan sekedar pigur, person, individu, warga Negara tetapi Kepala Daerah adalah satu institusi, kelembagaan yang melekat padanya seluruh aspek yang berkenaan dengan kebesaran Daerah. Mulai dari fasilitas urusan rumah tangga, protokoler, tunjangan, seperangkat lambang lambang kebesaran, kewenangan, kekebalan, kewibawaan, seperangkat SKPD, sejumlah pegawai negeri dan kontrak terbatas serta layanan Sekretaris Daerah dengan aparatnya; mulai yang bekerja teknis sampai pada perumus kebijakan serta yang bekerja sesuai keahlian. Mulai dari yang bekerja di bidang infra struktur, penyediaan layanan, yang mengurus sanitasi, mandi cuci kakus warga, air bersih, yang mendidik anak-anak, yang menyiapkan generasi penerus, yang menuntun selalu kearah yang benar dalam aspek moralitas – spritualitas, yang menjaga keamanan, yang berada di laut dan di darat, yang shif shifan, bergantian siang dan malam mengurus yang namanya Daerah berada di bawah kendali Kepala Daerah.

Untuk itu maka Kepala Daerah adalah faktor penentu bagi suksesnya pembangunan Daerah atau faktor dominan bagi Daerah. Untuk itu pulalah sehingga undang undang memberi predikat sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan, atau dapat disinonimkan “Presiden di Daerah”.

Untuk hal ini mari kita cermati Bab I mengenai Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (5) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014: Urusan Pemerintahan adalah “kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Siapa itu penyelenggara urusan pemerintahan daerah, dalam undang undang disebutkan “Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Dalam hal ini, baik Kepala Daerah maupun DPRD, keduanya adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah (lihat

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Pasal 1, ayat 4). Selanjutnya Pasal 1 ayat (3), menjelaskan : Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dengan demikian Kepala Daerah adalah pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berkait dengan itu, mari kita perhatikan hal yang berkait dengan penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 1 ayat 5). Pasal ini jelas sekali merinci, dalam hal kewenangan urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh penyelenggara Pemerintahan Daerah, dalam hal ini Kepala Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dari uraian uraian ini, maka menjadi jelas Kepala Daerah adalah Presiden di Daerah. Hanya saja, kalau mau berada pada posisi itu secara maknawiah maka Kepala Daerah harus melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Kenapa demikian, karena aspek aspek itu adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden dan seterusnya, yang kalau didaerah, adalah Kepala Daerah.

Membesar besarkan Daerah, Kepala Daerah sesuatu yang relevan untuk selalu dikemukakan sebagai satu impian mengingat dalam perjalanan sejarah bangsa kita, urusan Pemerintahan Daerah sesuatu yang amat penting, selalu menjadi perhatian utama dan hingga saat ini seakan tidak pernah selesai, bersifat *never ending*.  
(idp)

## **BAB II**

# **DESENTRALISAI DALAM PERSPEKTIF POLITIK**

*Penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan adalah suatu pilihan politik, didalamnya bukan hanya administrasi yang didesentralisir, akan tetapi pemerintahan dan penyelenggaraannya, ekonomi dan fiscal, kesejahteraan sosial dan pelayanan publik.*

*Pelaksanaan satu undang undang, termasuk undang undang mengenai pemerintahan daerah, terkadang lamban karena faktor pemahaman operasional penerapan, maupun cara pandang, baik dari instansi pemerintah daerah dan instansi pemerintah di daerah, dari kalangan legislatif, eksekutif maupun yudikatif, juga dari masyarakat, sivil society, privat cektor juga dari aparat pelaksana lapangan.*

*Desentralisasi pemerintahan bagian penting penyelenggaraan pemerintahan dan oleh karena itu politik desentralisasi seharusnya menjadi tema pembangunan politik. Bagaimana desentralisasi memberi kesejahteraan secara social ekonomi harus dimulai dari rangka pembangunan politik.*

### **1. Prototipe Desentralisasi Pemerintahan Indonesia**

I.Nyoman Sumaryadi,(2005) mengakomodasi beberapa pengertian tentang desentralisasi, baik dari segi etimologi maupun terminologi dari pendapat beberapa pakar. Pendapat pendapat yang ada kita padukan atau sandingkan guna memberi pemahaman konperhensif baik dari sisi teori maupun implementasi.

Untuk kepentingan asal muasal dan unsur suatu pengertian atau batasan mengenai satu hal maka dipentingkan mengajukan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

terlebih dahulu aspek mengenai sesuatu itu dari sisi etimologisnya, termasuk dalam hal yang diurai pada bagian ini yaitu “desentralisasi”.

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de*= lepas, dan *centrum*= pusat, sehingga desentralisasi dapat diterjemahkan sebagai melepaskan dari pusat. Namun desentralisasi tidak berarti lepas begitu saja, tidak jelas kriterianya, dan harus jelas lepas ke mana. Dalam hal ini lepas ke daerah, apa dasar hukumnya dan seperti apa pertanggungjawabannya.

Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences* disebutkan bahwa *the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower*. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif.

Dengan demikian terjawablah, bahwa yang lepas dari pusat itu adalah wewenang, wewenang mengurus. Oleh karena itu maka wewenang yang dilepas itu pada hakekatnya adalah urusan yang menjadi tanggungjawab pusat di bidang pemerintahan diserahkan ke daerah menjadi urusan daerah dan dipertanggungjawabkan.

Sementara itu pengertian Otonomi atau *autonomy*, secara etimology berasal dari bahasa Yunani, “*auto*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam hal ini terdapat dua ciri otonomi itu yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dapat memenuhi kebutuhannya secara nyata mandiri atau berdiri sendiri.

Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under ones own laws*, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menitik-beratkan aspirasi daripada kondisi. (I Nyoman Sumaryadi, 2005)

Semakin jelas, bahwa terdapat distingsi antara Desentralisasi dan otonomi daerah. Keduanya berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan. Terdapat hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Deesentralisasilah yang melandasi suatu daerah sehingga dapat dikatakan otonom. Sebaliknya, otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi. Tanpa desentralisasi, daerah tidak akan memiliki otonomi. Desentralisasi adalah dasarnya, otonomi daerah adalah implementasi atau kebijakannya. Teori desentralisasi menjadi dasar pijakan otonomi daerah.

Rasyid (2000), menjelaskan bahwa pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan Negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi Negara). Disinilah letak pembangunan politik sebagai dasar kebijakan otonomi daerah menjadikan azas desentralisasi sebagai landasan Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah. Uraian hubungan desentralisasi dan otonomi daerah, menunjukkan bahwa kedua konsep tersebut secara terminologi dapat dipisahkan, namun dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara keduanya memiliki keterkaitan.

UNCRD (dalam I Nyoman Sumaryadi, 2005), yang mengemukakan ada tiga *style of development* yang lebih desentralistik : *Pertama*, pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat. Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat; *Kedua*, pembangunan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya mencapai tujuan sosial yang lebih sublim dan sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatan budaya, kedamaian dan sebagainya. Disini pembangunan ditekankan pada makna *community self-reliance* dan *family self-reliance*; *Ketiga*, pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat. Pembangunan di sini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia atau *people centered development*.

Pendekatan pembangunan secara desentralistik dilaksanakan sejalan desentralisasi pemerintahan yang berkuat pada tiga hal :pelayanan terhadap kebutuhan dasar;pemberian ruang kepada masyarakat melakukan pembangunannya sendiri, mermuskan kebutuhannya dan menemukan cara cara memenuhinya dan mengatasi masalahnya secara partisipatif dalam lingkungan masyarakat yang saling bekerjasama mengatasi masalah mereka bersama dalam satu paradigma dimana pembangunan itu berpusat pada manusia..

Koswara,(2001) mengemukakan ada empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah. *Pertama*, dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokratis; *Kedua*, dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari;; *Ketiga*, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih responsif. Apa yang dianggap lebih *doelmatig* untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat; *Keempat*, dari segi manajemen sebagai salah satu unsure administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

Dari berbagai pemikiran yang telah dikemukakan Koswara, dia kemudian merumuskan motivasi pemberian otonomi, yaitu alasan alasan satu Negara menerapkan otonomi adalah:

1. Faktor kebhinekaan kehidupan satu masyarakat;
2. Pengakuan dan penghormatan atas sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat;
3. Pendayagunaan pengelolaan potensi daerah;
4. Mendidik dan memberi *empowerment* masyarakat dalam segala kehidupan;
5. Pemerataan kemampuan daerah dengan memperhatikan kondisi daerah yang berbeda dan tetap berada dalam satu wawasan nusantara.

Berdasarkan beberapa pendapat para pakar yang telah dikemukakan disimpulkan bahwa urgensi dan motivasi pemberian otonomi kepada daerah meliputi: Pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan; Kedua, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan; Ketiga, meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan; Keempat upaya menemukan cara cara baru mengelola pembangunan, mengambil keputusan, melakukan pilihan pilihan yang terbuka dan bertanggungjawab. .

Dari pengertian –pengertian dasar yang demikian itu, maka hal yang berkaitan dengan desentralisasi dapat dianalogikan dengan pemerintahan yang mengenal aspek aspek organisasi dalam bentuk vertikal, hirarkis, fungsional dan struktural. Aspek vertikal dapat menunjukkan adanya pembagian pekerjaan, tugas dan fungsi, sekaligus tanggungjawab dari atas ke bawah, dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam konteks berpemerintahan, “atas” yang berkonotasi pemerintah pusat dan “bawah” berkonotasi tingkatan daerah bawahan, sesuai dengan undang undang, dalam hal ini pemerintah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

daerah. Gambaran tingkatan itu adalah sinergi, bahwa tingkatan itu tidak hanya menggambarkan aspek struktural tetapi lebih dimaknai sebagai hirarki fungsional sesuai bidang tugas, fungsi dan kewenangan. Adapun aspek strukturalnya lebih pada aspek accountability, pertanggungjawaban.

Mengenai pertanggungjawaban, dalam konteks administrasi, pendanaan dan evaluasi program sifatnya bisa saja lebih berkiprah ke atas sesuai hirarki, namun dari aspek mamfaat, kepentingan dan aspirasi berkiprah ke bawah, kepada masyarakat. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya konflik kepentingan, *pressure* (tekanan) dari atas. Prilaku buruk organisasi pemerintahan yang demikian menjadi penomena desentralisasi dalam aspek penerapan oleh elit lokal di daerah. Tindakan atau cara cara ini, bukan hanya tidak demokratis akan tetapi juga bernuansa kolusi, nepotisme dan mengabaikan kepentingan masyarakat.

Semangat dan prilaku tata pemerintahan yang berkarakter, memiliki integritas, dedikasi dan loyalitas harus dibangun bersamaan dengan dikembangkan desentralisasi yang ujung ujungnya mengejawantahkan kedaulatan rakyat pada aspek kesejahteraan yang dengan demikian pula mempercepat pencapaian tujuan nasional.

Kaitannya dengan desentralisasi yang berarti lepas, maka asumsi “lepas” itu adalah pelimpahan, penyerahan atau pemberian. Namun apapun sebutannya pengertian lepas tidak berarti melayang, masih melekat ke atas atau hampa di bawah. Artinya adalah lepas berarti tidak melekat lagi, namun tidak lepas begitu saja. Lepas pada konotasi ini berarti ada yang diberi dan oleh karena itu sebelum dilepas dan diberi harus ada proses yang mendahului, ada asesmen, pengkajian, ada pendekatan dan cara pandang mengenai kemaslahatan, daya guna hasil guna, efesiensi dan efektifitas. Kreteria kreteria inipun kelak digunakan dalam pembentukan atau pemekaran. Tidak melulu oleh desakan politik dengan motivasi dan alasan yang bertumpuk tumpuk.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Adapun aspek hirarkis, yaitu baik yang melepas maupun yang menerima atau yang diberi haruslah mempunyai hubungan kewenangan. Dengan demikian yang lepas dalam pengertian desentralisasi berproses pada hubungan kewenangan sehingga dengan demikian aspek tanggungjawab ikut serta dalam dialektika lepas melepas itu. Demikian halnya dengan pendekatan fungsional dan struktural. Pelepasan kewenangan itu bersifat fungsional, terkandung maksud di dalamnya tepat sasaran, tepat pengelolaan. Pelepasan yang bersifat struktural berarti tepat kelembagaan, ketatalaksanaan, memenuhi prosudur perundang undangan.

Wujud ini sekaligus mengimpropisakan desentralisasi sebagai bentuk susunan organisasi Negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu (Bagir Manan, 1994).

Demikian halnya dengan pendapat menandakan desentralisasi sebagai pengakuan dalam bentuk penyerahan wewenang untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu. Pengakuan dalam hal ini menunjukkan bahwa aspek kredibilitas daerah menjadi pertimbangan, sehingga pemberian kewenangan juga menunjukkan secara sekaligus *equity*, pengakuan, keadilan yang diberikan atas kemampuan yang dimiliki untuk bertindak sendiri mulai dari wujud prakarsa sampai pada wujud riil desentralisasi.

Aspek pelimpahan kewenangan dengan wujud pengakuan tercermin pada pemahaman otonomi daerah Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014. Selengkapnya hal ini terdapat pada Pasal 1 ayat (6) sebagai berikut . *“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”*.

Mengenai aspek pendekatan yang telah dibahas pada bagian bagian pragraf terdahulu, bagi desentralisasi tidak hanya meliputi

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

satu sisi kepentingan atau kebaikan secara fungsional, teknis operasional tetapi meliputi banyak hal, termasuk di dalamnya aspek histori, sosiologi dan lain lain. Intinya adalah melalui pendekatan pendekatan yang ada lalu menjadikan desentralisasi tidak hanya dapat dilakukan pengurangan pemusatan administrasi, tetapi menemukan hal hal baru yang baik, yang bahkan sebelumnya tidak diduga. Demikianlah sehingga desentralisasi menyangkut pula pendelegasian wewenang agar muncul inovasi, kreasi yang lebih segar, lebih sesuai, yang dapat memberi kemaslahatan.

Kiranya “seluas luasnya”, “mengurus sendiri” sampai pada “wujud riil desentralisasi”, dimaknai “daerah” sebagai diskresi, keleluasaan untuk tidak tertekan dengan interest , kepentingan sesaat dan sesat, tetapi lebih mengena pada keleluasaan berbuat baik demi mewujudkan makna desentralisasi yang sesungguhnya melalui perbuatan baik.

Konon berbuat baik mempunyai konotasi dengan kebebasan yang terwujud pada keleluasaan bertindak, termasuk di dalamnya mengambil kebijakan, memutuskan dan menakar resiko. Berbuat baik tidaklah sekedar bertindak normatif, sesuai aturan. Bahkan berbuat baik melebihi keadilan, karena keadilan wujud dari satu tindakan memenuhi aturan yang berarti ada aspek tekanan, sementara berbuat baik adalah perwujudan keleluasaan atas kebebasan.

Berbuat baik (*beneficence*) tidak seperti prinsip keadilan. Berbuat baik adalah merupakan suatu keutamaan positif dalam pengertian bahwa prinsip berbuat baik mendorong manusia untuk mengupayakan kebahagiaan orang lain. Dalam prinsip berbuat baik, manusia diberi keleluasaan untuk membuat pilihannya sendiri, dengan satu catatan “prinsip berbuat baik selalu bebas, tidak dapat dipaksakan (Adam Smith dalam Sonny Keraf, 1996)

Disinilah letak hubungan prinsip berbuat baik itu dengan prinsip otonomi daerah seluas luasnya. Satu prinsip yang tidak terukur dan tidak tertekan. Demikian halnya dengan prinsip berbuat baik yang dimaknai dalam skala pelimpahan kewenangan, tidak

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

terbatas pada tindakan normatif tetapi pada perbuatan yang biasa diistilahkan dengan “inovasi”, “kreatifitas”. Dalam terminologie pemerintahan hal semacam ini biasa disebut sebagai “*best practices*” penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dalam kaitan dengan keadilan, Sonny Keraf (1996) menegaskan bahwa dengan keadilan, individu merasa dirinya terikat, dan diwajibkan untuk menaati aturan aturan keadilan. Prinsip berbuat baik bersifat bebas karena jika orang tidak berbuat baik kepada orang lain, maka ia tidak menimbulkan kerugian positif kepada orang lain itu. Pada fase penulisan ini, kita menyarankan untuk meniru prinsip berbuat baik ala Adam Smith, kaitannya untuk menggugah perwujudan prinsip keleluasaan yang ada di dalam prinsip otonomi, agar Daerah kreatif berinovasi, agar daerah tidak sekedar berbuat normatif.

Menyadari hal ini, dan mungkin kita harus malu malu kepada Sonny Keraf apatah lagi kepada Adam Smith, bahwa kita secara sosiologi pragmatis masih berada pada taraf mengejar keadilan, bertumpuh pada perbuatan normatif belum tiba pada fase selanjutnya yang membuat bisa melangkah kepada prinsip berbuat baik.

Harus diakui demikian, sekalipun berbagai kebijakan telah menggiring kita ke arah sana. Bahkan sejak dulu, dan setiap saat, sejak di rumah, di surau surau kita selalu dianjurkan “ikhlas”, karena ikhlas itu artinya tanpa tekanan, artinya keleluasaan.

Kalau demikian halnya, maka prinsip berbuat baik telah lama diajarkan dan ditanamkan, hanya sekian lama kita belum melihat hasilnya, mungkin karena belum diamalkan, dan itulah sebabnya kita masih di sini, dan selalu begini. Sudah silih berganti undang undang yang mengatur berpemerintahan, berdesentralisasi, belumlah ditemukan yang cocok. Dalam pendekatan pilosofie, yaitu karena kita mencari penawar di luar diri, padahal masalah sesungguhnya ada pada faktor endogen, dalam diri, karakter, sikap mental dan moralitas. Semua ini adalah kendala sumberdaya manusia.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Pilsafat politik dapat menjadi perantara untuk kemudian menganalisis perbuatan-perbuatan baik itu dalam perwujudan nilai-nilai yang dilembagakan memasuki wilayah politik, dan hal ini sesungguhnya merupakan tantangan pembangunan politik di Indonesia menuju tipe masyarakat industri, rasional, bertanggungjawab, memiliki kesadaran akan kedaulatan politik, memberi penghargaan terhadap nilai-nilai administrasi dan hukum dalam mewujudkan program kesejahteraan melalui program partisipasi masyarakat, dimulai dari tingkat lokal, dalam hirarki teritorial.

Kondisi masyarakat yang tercipta sedemikian rupa memberi arti bagi desentralisasi yang selama ini kita ketahui sebagai “delegasi”, yaitu pelimpahan kewenangan kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial, apakah hirarki tersebut merupakan tingkatan-tingkatan pemerintahan ataukah tingkatan-tingkatan kantor dalam suatu organisasi, maka pelimpahan itu esensinya adalah penyebaran pusat-pusat pengambilan keputusan yang artinya pula perluasan kewenangan semakin membesarkan organisasi dalam pengertian *capacity* bagi organisasi berskala besar, dan menguatkan integritas bagi pemerintahan.

Begitu pula dengan aspek politik, meski dirawat dalam satu kesatuan sistem konstitusi, ideologie, pandangan-pandangan filosofis, pendekatan sejarah secara berlanjut dan tidak terputus. Hal ini urgen mengingat politik itu sifatnya dinamis yang kalau tidak diimbangi dengan aspek-aspek yang dijejalkan terdahulu, maka bisa berujung pada kondisi yang tidak diinginkan ditinjau dari cara pandang holistic. Hal ini diingatkan yaitu karena desentralisasi berkenaan dengan sejauh mana kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) dipancarkan melalui hirarki geografis negara, dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pemencaran tersebut (Smith, 1985)

Cheeme dan Rondinelli, (1983) mengemukakan beberapa alasan perlunya desentralisasi, yaitu:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kekwatan keterbatasan;
2. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat;
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat.
4. Penetrasi politik dan administrasi negara;
5. Perwakilan lebih baik;
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik lebih baik;
7. Pelayanan lapangan dengan efektifitas lebih tinggi ditingkat lokal;
8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat;
9. Melembagakan partisipasimasyarakat setempat;
10. Menciptakan cara cara alternatif pengambilan keputusan;
11. Administrasi publik yang lebih kreatif, fleksibel, innovative dan kreatif;
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik;
13. Stabilitas politik yang lebih baik;
14. Peningkatan jumlah dan efisiensi penyaluran barang dan pelayan publik.

Mengelaborasi apa yang dikemukakan *Cheeme dan Rondinelli* tersebut kaitannya dengan pengalaman empirik dan dorongan mencapai cita ideal desentralisasi, maka ada baiknya kita membedah pikira pikiran itu sesuai harapan, cita moral, tatanan hukum serta tinjauan politik desentralisasi itu sendiri sebagai berikut:

Ad. 1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kekwatan keterbatasan.

Secara logika maka pemerintah pusat tentulah mengalami keterbatasan untuk menjangkau secara territory wilayah Negara sebagai wilayah kekuasaan pemerintahan. Keterbatasan yang demikian dapat diatasi melalui penyerahan sebagian kewenangan kepada daerah dan agar daerah dapat mengambil tindakan sesuai kondisi setempat. Apabila langkah desentralisasi itu tidak dilakukan, dan pusat secara komulatif menumpuk masalah

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

tanpa penyelesaian, maka daerah dapat saja mengambil tindakan menyimpang, atau melakukan pembiaran serta pengabaian yang berbuntut pada kesengsaraan masyarakat di daerah yang kemudian memicu konflik, instabilitas dan dapat berakhir pada pelanggaran hukum, HAM, penggunaan kekuasaan melalui kekuatan militer dan lain sebagainya yang di dalam bahasa Cheeme dan Rondinelli “kegawatan keterbatasan”.

Ad.2. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat.

Pengambilan keputusan di tingkat lokal dapat mempercepat pelayanan di daerah, oleh karena itu maka prosedur terstruktur dapat dipangkas dengan mendekatkan atau melepas kedaerah hal hal yang bersifat terpusat. Dalam hal ini suatu urusan penyelesaiannya tidak dilakukan di pusat melainkan dilakukan di daerah melalui cara pengambilan kebijakan mengenai satu urusan di letakkan di daerah. Dapat dikatakan, dalam desentralisasi satu urusan tidak lagi dibawa ke pusat akan tetapi pusat yang turun ke bawah untuk menyelesaikan satu urusan. Hal lain mengenai prosedur terstruktur kaitannya dengan perencanaan terpusat menurut Cheeme dan Rondinelli dapat diasumsikan, bahwa perencanaan yang baik adalah perencanaan yang memperhitungkan aspek mamfaat melalui pemberdayaan lokal, sehingga hal hal yang direncanakan adalah sesuai dengan kondisi riil di lapangan. Desentralisasi menyangkut perencanaan pembangunan yang bersifat pastisipatif, *botton up*. Dalam hal keuntungan atau efektifitas sehingga sistem desentralisasi menjadi pilihan Kaho (1997) mengemukakan beberapa pertimbangan : Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan. Untuk mencapai ini, maka kepentingan daerah diserahkan kepada penguasa setempat yang berdiri sendiri (*zelfstandige overheden*), yang dapat mempunyai keuangannya sendiri (*eigen financien*) dimana sebagian dari tugas pemerintah pusat harus dialihkan kepada Daerah yang karena menurut pendekatan sifat masalahnya berada di daerah (*de locale behoeften en hulpmiddelen*) (M. Sully Lubis, SH, 1983).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Ad. 3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat.

Pendekatan penyelesaian masalah di daerah akan lebih cepat bila ditangani oleh pemerintah daerah, Daerah secara logika lebih tahu masalah di daerah dibanding dengan pusat. Jika Pemerintah Daerah diberi kewenangan penyelesaian masalah di daerahnya maka otomatis pemerintah daerah tersebut akan berusaha memahami persis masalah atau kondisi daerahnya dan sensitif terhadap perkembangan dan kejadian kejadian di daerah. Dengan demikian pengambilan keputusan selalu didasarkan pada pendekatan penyelesaian masalah. Penyelesaian masalah yang tepat adalah mengetahui akar masalahnya.

Ad.4. Penetrasi politik dan administrasi Negara.

Desentralisasi dapat mengatasi berkembangnya atau berlangsungnya priksi priksi didaerah yang mengarah kepada disintegritas akibat proses sosialisasi politik yang tidak terstruktur melalui kelembagaan politik yang terpecah dan perilaku menasional, karena keajaiban desentralisasi salah satunya adalah membangun kesadaran “Daerah eksis oleh Negara”, desentralisasi dapat mengatasi dikotomi Pusat dengan Daerah, karena dalam pilosofi desentralisasi adalah Daerah adalah bagian dari Pusat dan Pusat adalah pusatnya Daerah.

Ad. 5. Perwakilan lebih baik.

Dengan memberi kewenangan, tanggungjawab kepada Daerah maka dia akan bertindak selaku perwakilan pusat di daerah. Hal ini akan semakin baik bila diikuti dengan pemberian peningkatan kapasitas, komptensi khususnya menganai hal hal yang bersifat kontekstual fungsional dan spiritual idelogis.

Ad.6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik.

Melalui pembekalan sebagaimana yang terjadi atau dilakukan pada pembentukan sikap prilaku “Perwakilan yang Baik”, maka kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang dimiliki di Daerah juga akan lebih baik. Hal itu ditunjang oleh suatu kemampuan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

yang tidak dimiliki oleh mereka yang tidak mendalami dan tidak tumbuh bersama secara kultural dengan daerah setempat.

Ad. 7. Pelayanan lapangan dengan efektivitas lebih tinggi di tingkat lokal.

Pelayanan yang dilakukan akan lebih cepat, lebih tepat dan lebih relevan melalui desentralisasi, baik pelayanan dalam bentuk administrasi, pelayanan infra struktur, kebutuhan pendidikan, kesehatan maupun pelayanan dalam bentuk penyediaan barang dan jasa, serta layanan lainnya. Dalam hubungan itu, menurut Mariun (1975), alasan dianutnya desentralisasi antara lain “Demi tercapainya efektivitas pemerintahan”.

Ad. 8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat.

Aparat di daerah akan menjadi jembatan dan kekuatan yang bersifat sentrifugal, yaitu berada sebagai perwakilan pusat di daerah dan sebagai penyerap aspirasi daerah ke pusat. Masyarakat di daerah berkoordinasi dengan aparat di daerah dan pimpinan pusat berkoordinasi dengan pemerintah daerah mengenai satu hal yang berkaitan dengan Daerah atau masyarakat di daerah. Kembali kepada atau apa yang dikemukakan Mariun, mengenai alasan dianutnya desentralisasi adalah “Terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).

Ad. 9. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat.

Suatu masyarakat membutuhkan kelembagaan masyarakat yang dapat mawadahi, mengadvokasi, memberdayakan. Masyarakat tanpa kelembagaan akan mudah bercerai berai, karena mereka tidak memiliki arah dan selanjutnya tidak menyadari latar belakang. Desentralisasi memudahkan kelembagaan itu, karena aparat setempat membutuhkan kelembagaan yang demikian sebagai wadah dan sebagai pembenaran keterwakilan yang menjembatannya dalam proses administrasi publik.

Ad. 10. Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan.

Kedekatan masyarakat dengan aparat setempat melalui kebijakan desentralisasi memudahkan pengambilan keputusan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

yang bersumber dari cara pandang yang holistic. Cara pandang yang demikian dapat diperoleh dari kemajemukan masyarakat yang terpelihara secara baik, diberi posisi dan kapasitas serta perlakuan yang adil, demokratis. Dalam konstalasi yang seperti itu maka muncul kesadaran, masyarakat membutuhkan aparat dan aparat membutuhkan masyarakat. Proses yang bersinergi seperti ini akan melahirkan satu kumpulan orang yang bernama masyarakat yang mendiami satu teritori, yang tersusun dan terurus, tertata dalam tatanan nilai nilai yang kemudian kita simbolkan dengan “Daerah”

Ad. 10. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif.

Melalui kebijakan desentralisasi pada hakekatnya masyarakat dan aparat di daerah diberi kesempatan mengelola diri sendiri sesuai dengan kebutuhan, tantangan, keinginan yang dapat dimusyawarkan dan diubah secara fleksibel yang karena kebiasaan dalam proses menerima dan memberi melahirkan hal hal yang bersifat inovatif dan oleh kondisi nyaman demikian mengembangkan kreatifitas masyarakat secara natural.

Ad. 12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik.

Perkembangan masyarakat akan mengembangkan pula kebutuhannya atau sebaliknya kebutuhan itu yang menuntut pengembangan dirinya. Kondisi ini tidak hanya akan melahirkan biro biro jasa atau produsen yang memproduksi barang layanan akan tetapi juga membuat mereka berkompetisi memberi yang terbaik. Dengan demikian masyarakat akan selalu mendapat pelayan yang baik, bukan dari apa adanya.

Ad. 13. Stabilitas politik yang lebih baik.

Poin penting dari desentralisasi adalah kesejahteraan, dan apabila masyarakat telah mencapai kesejahterannya maka stabilitas politik akan dicapai. Stabilitas tumbuh atau lahir dari masyarakat dimana individu individu yang ada di dalamnya menyadari hak hak dan kwajibannya. Kesadaran ini diperoleh dari kemapaman bernegara, kemamapanan bernegara tumbuh dari perasaan dimana Negara berguna baginya sebagai warga Negara. Kondisi inilah yang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

melahirkan stabilitas yaitu suatu kondisi dinamis dimana masalah selalu dapat diselesaikan dengan cara cara bernegara. Dari sini akan diperoleh hubungan simetris antara kebijakan politik desentralisasi dengan stabilitas politik.

Ad.14. Peningkatan jumlah dan efisiensi penyaluran barang dan pelayanan publik. Stabilitas politik tidak hanya akan berdampak kepada kondisi sosial politik, penyelenggaraan sistem politik, berkembangnya kelembagaan politik dan kehidupan berbangsa yang berdaulat di bidang politik. Akan tetapi lebih dari itu, stabilitas politik memberi dampak kepada aspek lainnya, antara lain bidang ekonomi. Bidang ekonomi berkembang oleh proses produksi dan arus barang yang baik, masyarakat dapat memenuhi hajat hidupnya, kehidupan menjadi sangat dinamis dan maju. Era ini adalah satu era dimana desentralisasi menjelma dengan sendirinya secara cultural dalam perilaku berbangsa dan bernegara.

Relevan dengan hal hal yang telah dikemukakan pada pragraf terdahulu, adalah pendapat The Liang Gie (1968) mengenai alasan dianutnya desentralisasi:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kehususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya;
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Untuk mengenal prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia, maka berbagai faktor berpengaruh perlu ditelusuri, betulkah komponen-komponen itu yang membentuknya, menjadi bangunan dan fostur prototipenya atau bukan. Hanya saja perlu diingatkan, pada proses mengenali itu, pertanyaan yang perlu dijawab apakah kita yang membentuk fakta ataukah fakta yang membentuk kesadaran kita. Kalau kita mau membentuk fakta, maka berbagai unsur yang dikenali sebagai faktor atau unsur kita susun lalu kita sandingkan dengan konsep atau implementasi desentralisasi yang ada, yang diterapkan atau yang pernah diterapkan.

Pertanyaan yang mungkin perlu diajukan, apakah yang ada sekarang atau yang diterapkan sekarang sudah seperti itu atau belum? Lalu kalau belum, yang artinya bukan, lalu seperti apa mengenalinya? Sampai disini, kita mesti hati-hati, jangan-jangan kita yang dibentuk fakta. Supaya kita tidak bingung kita pakai dua-duanya: Kita pelajari fakta melalui penerapan undang-undang; selanjutnya kita pelajari undang-undang untuk membentuk fakta.

Faktor-faktor atau unsur-unsur prototipe Desentralisasi Pemerintahan Indonesia, perlu dicermati pada:

1. Pasal 1 ayat (1) "Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik"
2. Pasal 4 ayat (1) "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan"
3. Pasal 25A " Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang"

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

4. Sebagai Negara kesatuan, maka tidak ada Negara dalam wilayah Negara Indonesia. Bentuk negaranya adalah Republik dipimpin seorang Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.
5. Indonesia adalah Negara Kepulauan, terdiri dari pulau pulau dimana perairan yang ada diantaranya adalah bagian dari wilayah Negara sehingga geografi Indonesia adalah gugusan pulau pulau dengan penduduk yang plural, majemuk sebagai bangsa Indonesia yang mendiami seluruh wilayah Indonesia dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika berdasarkan Dasar Negara Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi atau hukum dasar.
6. Indonesia sebagai Negara Kepulauan (*archipelago state*) diakui secara International setelah ditetapkannya Konvensi PBB tentang hukum laut atau "*United Nation's Convention on the Law of The Sea (Unclos)* dalam Konprensi Ketiga PBB di Montegobay, Jamaica 10 Desember 1982.
7. Pengalaman sejarah, gejala politik dengan berbagai dimensi yang meliputi penerapan desentralisasi pemerintahan sejak merdeka hingga sekarang, dapat menjadi faktor pembentukan karakteristik desentralisasi Indonesia.
8. Semangat dan tantangan penerapan pemerintahan daerah sesuai konstitusi memberi pengaruh keserasian dan kematangan yang membentuk fakta menjadi faktor mengenali prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia.

Seluruh kondisi obyektif dan yang *inheren* dengan desentralisasi pemerintahan Indonesia, itulah "*prototipe desentralisasi pemerintahan Indonesia*".

Prototipe ini sudah memenuhi pendekatan histori, pilosofi, sosiologi dan sistem sosial, hukum, pertahanan keamanan, pemerintahan, menjangkau semua dimensi waktu, yang lampau, sekarang dan yang akan datang. Pendekatan atau terminologi desentralisasi dengan segala rumpunnya: otonomi daerah, daerah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

otonom, kepala daerah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah dan sebagainya tidak hanya harus cair dan bersesuaian dengan prototipe ini tetapi merujuk dalam pendekatan hukum, konsep dan implementasi.

## **2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Konsep dan Fakta**

Penyerahan kewenangan kepada pemerintah di tingkat bawah atau lokal, dari sudut pandang lokal, dari sudut pandang beberapa kalangan menimbulkan berbagai interpretasi, sehingga memunculkan keanekaragaman konsep bentuk dan tipe desentralisasi. Berikut dikemukakan beberapa Bentuk, Tipe, Model dan Keuntungan Desentralisasi :

Sarundajang (1996) terdapat empat bentuk desentralisasi, yaitu:

1. *Comprehensive Local Government System* (sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh). Dalam hal ini, aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah maupun bagi aparat pusat. Dengan demikian, *comprehensive local government system* menurut Sarundajang, adalah sesuatu hal yang bersifat menyeluruh, sampai pada satu kesimpulan bahwa desentralisasi tipe ini adalah kepercayaan yang diberikan kepada Daerah untuk mengambil kebijakan, tindakan dan keputusan untuk hal hal yang berkenaan dengan pemerintahan daerah, mulai dari hal yang tidak disebutkan/dirinci, sampai pada hal yang nyata, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mengalami kevakuman, alfa bagi sesuatu hal yang harus ditangani namun belum terpikirkan sebelumnya.
2. *Partnersip System*. Beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau dibawah bimbingan teknik aparat pusat.

3. Pada era penyelenggaraan pemerintahan versi good governance, maka partnership dalam hal ini tidak saja bersifat hirarkis tetapi juga berskala horizontal, kerjasama pemerintah daerah dengan unsure masyarakat, privat sector/pengusaha atau masyarakat dalam arti luas *civil society*.
4. *Dual System*. Aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Dalam hal ini kerjasama intensif antara pusat dan daerah.
5. *Integrated Administrative System*. Aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat, coordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Desentralisasimodelini lebih mirip dengan pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Cheema dan Rondinelli, (1983) membedakan empat bentuk desentralisasi, yaitu:

1. *Deconcentration*, merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan.
2. *Delegation to semi-autonomous*, merupakan suatu pelimpahan pengambilan suatu keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Organisasi diberikan kewenangan semi independent untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya, yang kadang di luar ketentuan yang diatur pemerintah, karena bersifat lebih komersial dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis, seperti yang dilakukan oleh badan usaha publik yang melaksanakan proyek tertentu.

3. *Devolution*, yaitu pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk melaksanakan secara mandiri dalam bentuk: Pertama. Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya. Kedua, unit pemerintahna tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum- pemerintahan. Ketiga, unit pemerintahan daerah berstatus sebagai badan hukum dan berwenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya. Keempat, unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya. Kelima, terdapat hubunganyang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.
4. *Transfer of function from government to nongovernmental organizations* atau privatisasi, suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat, atau dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.

Tresna (dalam Manan, 1994) menggolongkan desentralisasi menjadi dua yaitu:

1. *Ambtelijke decentralisatie* atau *deconsentratie* dan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan)

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

yang dibedakan menjadi *territorial decentralisatie* dan *functionale decentralisatie*.

2. Desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) adalah pemberian kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semat-mata. Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan Negara. Desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.

Koesoemahatmadja (1979) membagi dua macam desentralisasi:

1. Dekonsentrasi (*deconsentratie*) atau *ambtelijke decentralisatie* adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan Negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Di dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan.
2. Desentralisasi ketatanegaraan (*staaskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan. Desentralisasi ketatanegaraan dibagi menjadi dua macam, a) desentralisasi territorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom). b) desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Desentralisasi territorial dibagi dalam dua bentuk, yaitu otonomi (*autonomie*) dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Muslimin (1978) membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, *desentralisasi fungsional*, dan desentralisasi kebudayaan.

Berkaitan dengan model desentralisasi, Smith (dalam I.Nyoman Sumaryadi, 1983) mengemukakan tiga model desentralisasi, yaitu:

1. Model liberal; model desentralisasi yang memperlihatkan pemerintah daerah yang berorientasi pada dua fungsi utama yaitu pelayanan dan partisipasi.
2. Model pembangunan; model desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah pada negara-negara dunia ketiga dimana pengaruh colonial mewarnai system penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti institusi lokal yang diberi nama pemerintahan kotapraja.
3. Model Komunis; model yang menempatkan daerah-daerah dalam ketergantungan pada pemerintah pusat.

Dari berbagai bentuk dan tipe desentralisasi dapat dibedakan atas tiga bentuk desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, devolusi dan desentralisasi fungsional.

1. Dekonsentrasi, menyangkut pelimpahan atau pemberian wewenang atau penugasan kepada aparat atau pejabat pusat di tingkat lokal, atau kepada suatu pemerintahan lokal, organisasi non pemerintah (swasta dan voluntir), badan usaha milik negara/daerah atau gabungan organisasi swasta untuk melaksanakan suatu kegiatan, proyek atau kepentingan pemerintahan dengan kewajiban untuk mempertanggung jawabkannya kembali pelaksanaan tugas tersebut kepada pemerintah pusat, baik wewenang itu dalam pengawasan pusat atau tidak.
2. Devolusi, berkaitan dengan penyerahan urusan dan wewenang untuk dilaksanakan secara mandiri dan bebas kepada pemerintah lokal atau daerah secara teritorial dan

fungsional pemerintahan, dengan pengawasan tidak langsung dari pemerintah pusat.

3. Desentralisasi fungsional menyangkut: Adanya proses hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan lokal baik secara teritorial maupun secara fungsional; Adanya transfer kewenangan atau fungsi dari pemerintah tingkat atas/pusat kepada pemerintah tingkat bawah/lokal yang berkaitan dengan pengelolaan kegiatan, kepentingan atau urusan pemerintahan yang menyangkut kehidupan pemerintah dan masyarakat. Transfer tersebut berorientasi dan bertujuan pada upaya menciptakan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang kuat, efektif dan efisien serta peningkatan kehidupan masyarakat daerah (I. Nyoman Sumaryadi, 1983).

Beberapa segi tinjauan desentralisasi menurut M. Solly Lubis, SH (1983): Segi Politis dan Teknis; Segi Administrasi; Segi Kultural ; dan Segi Pembangunan Ekonomi. Beberapa segi itu kita elaborasi atau uraikan sebagai berikut :

#### **Ad. 1. Segi Politis dan Teknis;**

Semenjak abad ke-19 muncul dua alternatif dalam hal organisasi kekuasaan menurut Solly Lubis, yakni apakah kekuasaan itu ditumpukkan (*concentrated*) atau disebar (*dispersed*). Kalau alternative ini kita bawakan kedalam tata pemerintahan, maka ia menjelma menjadi alternatif antara pemusatan kekuasaan (*centralization*) atau otonomi daerah (*local otonomy*). Selanjutnya jika pilihan jatuh pada otonomi daerah maka konsekuensinya ialah bahwa pemerintah pusat (*central government*) harus menyelenggarakan desentralisasi.

Apabila pilihannya jatuh pada otonomi daerah, konsekuensinya desentralisasi itu, namun menurutnya harus dimulai dengan pertimbangan apa maksud dan sejauh mana manfaatnya.

Dilihat dari segi politis, desentralisasi bertujuan menghindarkan penumpukan atau konsentrasi kekuasaan disatu

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani atau diktatur. Bahkan menurut sejarah, Hitler dengan sengaja mengadakan sistem desentralisasi untuk mempertahankan diktatorshipnya di Jerman.

Demikian halnya penerapan desentralisasi sebagai usaha pendemokrasian (*democratiseering*) buat mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan sebagai training untuk mempergunakan hak-hak demokrasi. Ikut sertanya rakyat dengan aktif dalam pemerintahan daerah, dapat mendapat pengaruh baik terhadap kesulitan dalam pemerintahan.

Dari segi teknis, urgensi dari desentralisasi itu dilihat dari teknis organisatoris pemerintahan. Dalam hal ini, yang diharapkan ialah efisiensi pemerintahan. Hal-hal yang dirasa *doelmatig* buat diurus oleh pemerintahan setempat (*local*) diserahkan pengurusannya pada pemerintah tersebut, sedangkan hal-hal (*matters*) yang dirasa perlu dan lebih tepat buat diurus oleh pemerintah pusat (*central*) tetap ditangan pemerintah pusat. Jadi itu menurut segi tinjauan disini, desentralisasi itu adalah soal teknis semata-mata yaitu teknik pemerintahan yang ditujukan untuk mencapai hasil (*effect*) yang sebaik-baiknya (M.Solly Lubis, SH, 1983)

Beberapa argumentasi yang diajukan dalam rangka kelancaran dan efisiensi ini antara lain:

- a. Bahwa rakyat di daerah adalah berkewajiban memajukan daerahnya.
- b. Bahwa rakyat daerah itu lebih erat hubungannya dan lebih kenal dengan kepentingan-kepentingannya.
- c. Penyelesaian sesuatu masalah dapat dilakukan secara lebih serasi dengan sifat dan kondisi daerah yang bersangkutan.
- d. Pengurusan setempat mengenai beberapa hal, dapat lebih jauh dari tempat yang bersangkutan.)

### **Ad. 2. Segi Administratif**

Dari segi administrasi aspek utamanya adalah keteraturan, selanjutnya adalah kepemimpinan (*management*), lalu delegasi atau

pelimpahan wewenang, pemberian tugas, kekuasaan, dan tuntutan pertanggung jawaban terhadap pelaksanaan tugas-tugas tersebut. Akhirnya patut dipahami, desentralisasi merupakan keharusan yang terdapat pada semua organisasi. Apakah itu organisasi yang berorientasi profit, sosial atau organisasi publik, secara khusus dalam hal ini pemerintahan.

### **Ad. 3. Segi Kultural**

Segi cultural dalam hal ini adalah aspek iklim geografis, turunan penduduk, aktifitas ekonomis, watak kebudayaan, *background* sejarah dan sebagainya. (Pada bagian lain, aspek ini dapat dijumpai pada penguraian Desentralisasi Kultural ).

### **Ad. 4. Segi Pembangunan Ekonomi**

Dengan diselenggarakannya desentralisasi, maka terciptalah daerah-daerah otonom yang mempunyai wewenang menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah, dalam hal ini aspek kesejahteraan di bidang ekonomi. Salah satu sisi Pembangunan Politik adalah implikasinya terhadap sektor pembangunan lainnya, sementara desentralisasi pemerintahan salah satu aspek dinamis dalam Pembangunan Politik di Indonesia.

Dalam hal keuntungan atau efektifitas sehingga sistem desentralisasi menjadi pilihan,

Kaho (1997) mengemukakan beberapa pertimbangan untuk mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.

1. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.
2. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
3. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan (*diferensiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah.

4. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah Negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
5. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
6. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung,

Chemma dan Rondinelli (1983) menjabarkan beberapa keuntungan dan kebaikan desentralisasi, yaitu:

1. Kebijakan desentralisasi akan mempermudah artikulasi dan implementasi kebijakan pembangunan atas dasar pemerataan dengan meningkatnya kemampuan administratif unit-unit kerja daerah. Kebijaksanaan desentralisasi juga dapat meningkatkan kemampuan pejabat dan pimpinan politik dalam rangka mengidentifikasi masalah-masalah pembangunan setempat dengan penentuan prioritas pembangunan yang tepat.
2. Desentralisasi dapat mengurangi dan menyederhanakan prosedur birokrasi yang rumit dan berliku-liku.
3. Desentralisasi dapat pula meningkatkan persatuan nasional dan memperteguh legitimasi pemerintahan, karena desentralisasi memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengenal masalah yang dihadapi dan menyalurkan permasalahan itu kepada lembaga-lembaga pemerintahan yang relevan.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

4. Koordinasi yang lebih efektif dapat pula dicapai lewat penerapan kebijakan desentralisasi. Berbagai macam kegiatan yang dilaksanakan oleh aneka ragam organisasi pemerintahan, dapat lebih mudah diharmoniskan dan dipadukan.
5. Desentralisasi dapat pula dianggap sebagai suatu mekanisme untuk meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, karena tugas-tugas rutin akan lebih efektif jika diselenggarakan oleh pejabat-pejabat daerah.
6. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat pula ditingkatkan dengan menempuh kebijaksanaan desentralisasi. Perluasan partisipasi masyarakat dilakukan melalui mekanisme dan saluran tertentu, agar anggota masyarakat dapat menyalurkan pandangan dan kebutuhan-kebutuhannya melalui pengambilan keputusan diberbagai tingkat pemerintahan. Rasa tanggung jawab pejabat-pejabat daerah akan meningkat melalui mekanisme desentralisasi ini.
7. Desentralisasi mengandung kemungkinan untuk meningkatkan dan memperluas fasilitas dan pelayanan oleh pemerintah dengan mengurangi kontrol oleh kelompok elit lokal terhadap kegiatan pembangunan. Masyarakat yang berkepentingan terhadap fasilitas dan pelayanan dapat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap program-program pembangunan.
8. Dengan desentralisasi, pemberian pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat yang menyangkut kebutuhan dasar akan lebih efisien, karena biaya pelayanan tersebut dapat ditekan serendah mungkin. Masyarakat secara langsung dapat memberi tanggapan terhadap terhadap program-program kesejahteraan yang dilaksanakan pemerintah.
9. Desentralisasi dapat mempertinggi fleksibilitas instansi pusat, staf lapangan serta pemimpin lokal dalam rangka penanganan masalah-masalah setempat yang bersifat khusus. Program-program tertentu dapat diuji coba terlebih dahulu,

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

tanpa harus mempertimbangkan kepentingan seluruh bagian negara, menilai inovasi administratif secara lokal serta meningkatkan prakarsa pejabat dan pimpinan politik lokal.

Osborne dan Gaebler (1995) mengemukakan bahwa terdapat empat keuntungan yang diperoleh dari desentralisasi, yakni:

1. Desentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, oleh karena desentralisasi akan member respons yang cepat terhadap perubahan-perubahan lingkungan dan perubahan kebutuhan masyarakat;
2. Desentralisasi jauh lebih efektif daripada sistem sentralisasi, karena memberikan partisipasi dari staf atau masyarakat;
3. Desentralisasi jauh lebih inovatif daripada sentralisasi, karena memberikan peluang dan tumbuhnya ide-ide dari bawah dari pelaksanaan yang berhubungan langsung dengan konsumen atau masyarakat;
4. Desentralisasi menumbuhkan semangat dan moral, komitmen serta produktivitas yang tinggi.

Tjokroamidjojo (dalam I Nyoman Sumaryadi, 1983) mengemukakan ada tiga faktor yang harus dipertimbangkan dalam menerapkan sentralisasi atau desentralisasi.

- *Pertama*, filsafat politik bangsa tercermin pada tata cara penyelenggaraan pemerintahannya. Negara sosialis tradisional menggunakan sentralisasi sekalipun sistem kenegaraannya federal;
- *Kedua*, struktur konstitusional dan sistem pemerintahan negara. Negara kesatuan lebih cenderung sentralistis tetapi pada kenyataan empiris juga memberikan otonomi dan desentralisasi. Negara federal juga ditemukan kebijakan, rencana dan program pemerintahan yang bersifat sentralistis;
- *Ketiga*, perkembangan bangsa. Awal kemerdekaan, pembinaan kesatuan penting yang tercermin dalam kebijakan Negara yang sentralistis. Ketika masyarakat dan pemerintahan sudah

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

matang yang didukung faktor geografis dan kultur masyarakat dapat menimbulkan kebutuhan desentralisasi dan otonomi khusus atau luas. Namun yang terpenting diberikannya otonomi daerah agar kebijakan pemerintahannya lebih sesuai dengan kondisi masyarakat dan wilayah setempat. Selain desentralisasi, sentralisasi, medebewind, adalah dekonsentrasi. Dekonsentrasi pada awalnya dikenal dengan desentralisasi jabatan (*ambteleijke desentralisatie*).

Sekedar untuk perbandingan dikemukakan beberapa perumusan seperti yang dirangkum M.Solly Lubis, (1983):

A.M.Donner: Dekonsentrasi adalah pengarahannya pada pengumpulan semua kekuasaan memutuskan pada satu atau sejumlah jabatan yang sedikit-dikitnya. Sebaliknya desentralisasi menunjuk pada gejala bahwa kekuasaan itu makin dibagi-bagikan kepada beberapa jabatan-jabatan. Dekonsentrasi dan desentralisasi itu dapat dibedakan antara yang vertikal dan horizontal.

Amrah Muslim, S.H.: Dekonsentrasi ialah penyerahan sebagian dari kekuasaan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah.

S.L.s. Donoeredjo S.H: Dekonsentrasi secara tidak teknis adalah tindakan mengambil atau melepaskan dari suatu pusat yang sama. Secara teknis berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ lebih tinggi kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.

Oleh karena itu, urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi. Sementara itu penyelenggaraan berbagai urusan Pemerintah di daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya terutama Instansi-instansi vertikal, terkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah. Hal ini jelas berbeda dengan asas desentralisasi.

Menurut sendi sendi dekonsentrasi seluruh wilayah Negara dibagi dalam Daerah-Daerah administratif atau Daerah jabatan yang masing-masing dikepalai oleh wakil Pemerintah Pusat.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen), Pasal 18 : “... ***dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa.***”

Kemudian pada penjelasan pasal 18 tersebut, romawi pertama, alenia tiga sebagai berikut :

I. “ ***Di daerah daerah yang bersifat otonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang undang***”.

Nampak diatur adanya daerah bersifat otonom dan daerah bersifat administratif. Penjelasan ini menunjukkan asas dekonsentrasi dalam pemerintahan, daerah administrasi belaka, hanya administrasi.

Pada beberapa literatur ditemukan, desentralisasi yang bersifat administrasi adalah dekonsentrasi.

Kemudian setelah amandemen, dekonsentrasi tidak tersurat. Mengenai asas pemerintahan terdapat pada Pasal 18 Ayat (2) “***Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan***”.

Dekonsentrasi tersirat pada pasal 18 ayat (5) “***Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat***”. Urusan Pemerintah Pusat yang

dilaksanakan di daerah oleh pejabat vertical, atau aparat pusat di daerah adalah berkenaan dengan dekonsentrasi.

### **3. Desentralisasi Khas Negara Kesatuan Republik Indonesia**

*Logeman* (dalam M.Solly Lubis, SH, 1983), mengatakan bahwa kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri, dan pemerintahan berdasarkan inisiatif itulah yang disebut otonomi yang oleh *Van Vollenhoven* dinamakan "eigenmeesterschap".

Jabatan-jabatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah merupakan bagian daripada organisasi jabatan Negara dalam Negara Kesatuan dengan asas desentralisasi. Jabatan-jabatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah itu merupakan satu kesatuan organisasi jabatan-jabatan tersendiri yang terlepas dari kesatuan organisasi jabatan Negara yang lingkungan wewenangnya meliputi seluruh wilayah Negara (M.Solly Lubis, SH, 1983).

Penafsiran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam perspektif jabatan, maka di daerah terdapat jabatan Negara dan jabatan Daerah, jabatan Negara di daerah berdasarkan azas dekonsentrasi dan jabatan Daerah berdasarkan azas desentralisasi. Jabatan jabatan ini dibedakan antara lain dari segi keuangan. Namun menurut Solly Lubis, Jabatan-jabatan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah merupakan bagian daripada organisasi jabatan Negara. Hal ini terjadi dalam Negara Kesatuan yang menggunakan desentralisasi sebagai asas pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam hubungan ini, salah satu masalah yang sering dijumpai adalah masalah keuangan. Masalah keuangan Pusat dan Daerah adalah masalah klasik. Suatu soal yang sering menjadi perdebatan dalam hubungan pusat dan daerah selama ini, bahkan sejak penerapan kebijakan otonomi daerah, sejak kemerdekaan, bahkan bagi semua undang undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Hubungan ini senantiasa aktual.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Namun ada satu hubungan yang barangkali dianggap sudah final melalui asas asas pemerintahan, namun sesungguhnya belum, yakni hubungan politik. Hubungan ini terabaikan. Hubungan politik mungkin dianggap selesai melalui perwakilan rakyat daerah yang terpilih duduk di tingkat pusat, apakah DPR atau DPD yang anggota anggotanya dipilih melalui Pemilu siklus lima tahunan di seluruh wilayah Negara dan di luar wilayah Negara dimana bermukim warga Negara. Atau dianggap selesai melalui mekanisme perencanaan pembangunan Musrenbang, implementasi pembangunan melalui pendekatan *top down* atau *button-up*, atau melalui Gubernur sebagai perangkat Pusat di Daerah. Lalu dalam bentuk apa hubungan itu direalisasikan, atau apakah dilembagakan, atau apakah hubungan meniru hubungan Negara bagian dengan pemerintah federal? Apakah hubungan itu semacam bargaining position, Pusat dan Daerah? Ah, *bargaining position* itu tidak mungkin, ini Negara kesatuan. Oleh karena itulah, sehingga “Kesatuan” itu harus diterjemahkan secara “hidup”. Kesatuan itu tidak selesai hanya pada taraf pembagian kewenangan atau pembagian urusan. Pembagian pada model terakhir ini, pembagian kewenangan atau pebagian urusan, adalah pembagian model hubungan Negara Kesatuan yang dianut sejak dulu, bahkan di jaman kolonial Hindia Belanda.

C.F. Strong (dalam Miriam Budiardjo, 2002), Negara kesatuan adalah bentuk Negara dimana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir, kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Dengan demikian kedaulatan Negara kesatuan, baik ke dalam maupun keluar sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Hakekat Negara kesatuan menurut CF. Strong ialah kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Hal ini terjadi karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. Untuk

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

memastikan pendapatnya ini, CF. Strong akhirnya menyimpulkan ciri mutlak yang melekat pada Negara kesatuan, yaitu adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan tidak adanya badan badan lainnya yang berdaulat.

Namun apa yang dikemukakan CF. Strong itu masih dapat diperhadapkan dengan faktor histori Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejarah membuktikan, bahwa di Indonesia di daerahpun pemerintahan dilakukan secara permusyawaratan Hal ini diatur dalam Undang Undang Dasar Tahun 1945, baik sebelum diamandemen maupun setelah di amandemen. (UUD Tahun 1945-mandemen IV). Oleh karena itu di daerah lembaga legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, propinsi dan kabupaten/kota pun keanggotaannya dipilih melalui pemilihan Umum.

Selengkapnya Pasal 18, ayat (3) : ***“Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”***

Lembaga legislatif adalah perwujudan supermasi rakyat yang berdaulat. Tanpa legislatif daerah, maka wilayah negara ini terbagi tuntas atas wilayah administrasi belaka. Salah satu karakteristik daerah otonom yakni dicirikan dengan kelembagaan perwakilan rakyat daerah. Kelembagaan perwujudan kekuatan rakyat yang berdaulat, berkuasa, dimana pendapatnya, suaranya bukan hanya sebagai rujukan pengambilan keputusan akan tetapi perwujudan keputusan itu sendiri.

Berkenaan dengan itu, inti dari daerah otonom adalah “aspirasi” bukan “kondisi”. Artinya adalah aspirasi rakyat itu yang dijadikan sumber inspirasi bagi pengambil keputusan, pemegang kewenangan dan kekuasaan. Lain halnya jika pendekatan berdasarkan “kondisi”, peletakan kebijakan mendasarinya bukan tuntutan melainkan berdasarkan kondisi. Istilah kondisi inipun bisa tentatif, bisa kondisi pusat (berkait kebijakan) dan bisa kondisi daerah, berkait rumusan normatif.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Berkait dengan itu patut diperhatikan kedudukan produk produk legislatif di daerah, dimana Peraturan Daerah didudukkan sebagai sub sistem perundang undangan nasional. Artinya adalah kemandirian daerah dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang undangan secara nasional.

Peraturan perundang undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang undang secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum (H. Abdul Latief,2005)

Proposisi atau aturan main sistem perundang undangan yang memposisikan daerah lebih rendah dari pusat adalah pandangan pada pendekatan “hirarki dan struktur pemerintahan”, bukan pandangan atau pendekatan subtansi “keinginan masyarakat” pada aspek sosiologis dan administrasi pembangunan. Masyarakat di daerah tidak memiliki struktur dengan tingkatan pemerintahan atau legislatif yang berkedudukan di pusat, setiap warga Negara mempunyai kedudukan yang sama dalam pendekatan hak dan kewajiban, tanpa memandang lokus.

Dengan demikian di dalam memahami peraturan daerah semestinya bukan pada pendekatan tingkatan daerah akan tetapi pada subtansi yang dikandung satu aturan yang dikenal dengan aspirasi daerah, aspirasi masyarakat di daerah. Sekali lagi dimanapun rakyat itu berdomisili tidak berbeda hak dan kewajibannya satu dengan yang lainnya dimuka hukum dan pemerintahan.

Berkenaan dengan itu bahwa sistem otonomi yang dianut sekarang adalah otonomi yang seluas luasnya, bukan lagi otonomi nyata atau riil yang memiliki prinsip prinsip berbeda. Prinsip otonomi nyata dan riil, dasar kebijakan dan isi otonomi ditetapkan berdasarkan keadaan dan faktor riil masing masing daerah yang berbeda antara satu daerah dengan lainnya bergantung pada keadaan atau faktor riil daerah bersangkutan (H. Abdul Latief, 2005).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Tentang otonomi daerah, undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 memakai prinsip **otonomi yang nyata dan bertanggung jawab**. Prinsip ini yang melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah ketika undang undang ini diterapkan. Sedangkan istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman dianggap dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membayakan keutuhan NKRI.

Proposisi UU No 5 Tahun 1974, tidak mempergunakan otonomi seluas luasnya, karena membahayakan keutuhan NKRI, adalah proposisi yang relevan diterapkan dalam masyarakat terbelenggu. Masyarakat kita sekarang sudah begitu maju, reformasi adalah satu fase dimana masyarakat mendobrak keterbelengguan dan kemudian menyuarakan hal hal yang perlu di atasi misalnya, hak azasi manusia atau HAM, demokratisasi, taransparansi dan seterusnya dan tidak satupun tuntutan yang membahayakan NKRI. Seluruh tuntutan reformasi esensinya menyelamatkan, memajukan NKRI. Artinya melalui reformasi kita sudah keluar dari ancaman “membahayakan” itu. Atas dasar itu pemakaian istilah “membahayakan keutuhan NKRI”, kaitannya dengan pemerintahan daerah saat ini tidak relevan lagi. Bahkan kondisi sebaliknya bisa terjadi, apabila desentralisasi-otonomi daerah tidak berhasil dilaksanakan, kesejahteraan tidak tercapai, pelayanan publik tidak terukur. Itu malah membahayakan.

Proposisi yang ditawarkan digunakan untuk hal ini adalah aspek pemikiran yang lebih rasional oleh kemajuan, perkembangan dan kebebasan didukung pengalaman sejarah, ancaman ideologi berbangsa dan semangat reformasi ancaman disintegritas dapat diatasi melalui penyelenggaraan dessentralisasi dan otonomi daerah. Apalagi aspek seluas luasnya, yang dinilai membahayakan itu, telah tidak berlaku setelah penerapan UU 32/2004 yang menggunakan prinsip seluas luasnya tersebut.

Selengkapnya adalah : ***“Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan***

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.”* Pasal 2 (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, *“otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”*

Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom, menurut undang undang ini adalah “... kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri...”

Sekali lagi sistem otonomi yang menganut prinsip otonomi nyata atau riil atau pada keadaan atau faktor riil, adalah sistem otonomi yang pendekatan kebijakannya ditetapkan berdasarkan pada pendekatan “kondisi” bukan “aspirasi”. Otonomi nyata dan riil berbeda dengan otonomi seluas luasnya. Otonomi seluas luasnya dalam perspektif pembahasan tulisan ini, adalah otonomi yang diharapkan menjangkau hal terdalam, hal terjauh, yaitu hal yang belum dapat diprediksi, satu kali lagi dalam hal ini sesuatu yang “*unprediktible*” yaitu sesuatu yang belum bisa diprediksi, dalam konteks ini, yang belum dapat diprediksi itu, ialah “aspirasi”, yakni yang diinginkan masyarakat daerah sebagai warga Negara yang berdaulat.

Oleh karena itu, pada pendekatan substansi, bukan hanya peraturan lebih rendah tingkatannya yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang diproduksi oleh lembaga yang lebih tinggi tingkatannya, tetapi peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya pun tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih rendah tingkatannya pada aspek substansi,

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

yaitu aspek aspirasi, aspek kedaulatan. Pasal 1 ayat (2) : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar". Pemahaman mengenai aturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi tingkatannya, adalah pemahaman atas pemikiran bersifat sentralistik dalam pendekatan desentralisasi dengan asas seluas luasnya yang dikandung maksud "Aspirasi Daerah", hal itu tidak relevan lagi.

Guna mendalami asas desentralisasi, penerapan otonomi daerah dalam Negara kesatuan Republik Indonesia, maka aspek sejarah, hukum dan sosiologi, patut menjadi telaah kritis.

Pasca Proklamasi Kemerdekaan, 17 Agustus 1945, dan setelah penetapan Undang Undang Dasar 1945, maka melalui PP No 2 1945 ditetapkan pembagian wilayah Negara Republik Indonesia sekaligus dengan perangkatnya, Gubernur (untuk propinsi) dan Residen (kabupaten) dibantu oleh Komite Nasional Indonesia (KNI) Daerah.

Pada priode pemerintahan ini kita mengenal undang undang mengenai pemerintahan daerah, sekalipun nomenklturnya hanya mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah, namun dikandung maksud hal tersebut mengatur pemerintahan di daerah atau pemerintahan daerah, yakni *Undang-Undang No. 1 tahun 1945*, tentang Komite Nasional Daerah, yang diumumkan berlakunya pada tgl. 23 November 1945.

Menurut ps. 1 UU ini, Komite Nasional Daerah (KND) diadakan di keresidenan, kota-otonom, kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, kecuali di daerah Surakarta dan Jogjakarta.

Menurut ps. 2 UU ini, KND menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah, dan seterusnya. UU ini dibuat dalam rangka UUD 1945.

Mengenai hal ini dapat dicermati pada nomenklatur menimbang: "bahwa sebelum diadakan pemilihan umum, perlu

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

diadakan aturan sementara waktu untuk menetapkan kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah”.

Hal ini lebih bijak bila disikapi sebagai urgensi Pemerintahan Daerah dan Kedaulatan Rakyat di daerah sebagai upaya revolusioner mengisi kevakuman atau kekosongan kekuasaan dan perundang undangan, khususnya mengenai Pemerintahan Daerah.

Dari sini nampak bahwa pada mula berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, titik berat perhatian terletak pada idea ”*kedaulatan rakyat*”, ”persatuan” kemudian berkembang dalam bentuk kelembagaan mewadahi ide itu dengan mengubah KND-pada bentuknya sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang berwenang mengatur rumah tangga daerahnya sendiri. Hal ini juga secara runtut dapat kita lihat pada upaya upaya pemerintah Indonesia di awal awal kemerdekaan mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah, antara lain:

- Program Kabinet Shjahrir I, II, dan III (14 Nop. 1945-3 Juli 1947), berturut-turut disebut: Menyempurnakan susunan Pemerintah Daerah (Pemda) berdasarkan kedaulatan rakyat, Menyusun Pemerintah Pusat dan Daerah yang demokratis;
- Begitu pula pada Program *Kabinet Halim* (21 Jan. 1950-6 Sept. 1950) antara lain menyambut: “Melaksanakan Pemilu DPR R.I dan DPR Daerah”;
- Selanjutnya Program *Kabinet Natsir* (6 September 1950- 27 April 1951): “Mencapai konsolidasi dan menyempurnakan pemerintahan dan seterusnya” yang seharusnya diterapkan: antara lain “mendemokratisir ini tentu harus terlihat pula didalam susunan pemerintahan daerah, dan seterusnya” dan pada masa kabinet ini yang berlaku ialah UU No. 22 tahun 1948;
- Begitu pula pada Program *Kabinet Sukiman-Suwirjo* (27 April 1951-3 April 1952), antara lain “Mempercepat terlaksananya otonomi daerah”;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- *Kabinet Wilopo* (3 April 1952-1 Agustus 1953): “Menyelesaikan penyelenggaraan dan mengisi otonomi daerah, menyederhanakan organisasi pemerintahan pusat”;
- Seterusnya *Kabinet Ali-Wongso-Arifin* (1 Agustus 1953-12 Agustus 1955): antara lain “Memperbaharui politik desentralisasi dengan jalan menyempurnakan perundang-undangan dan mengusahakan pembentukan daerah otonom sampai ketinggian yang paling bawah”;
- Pada *Kabinet Burhanuddin* (12 Agustus 1955-24 Maret 1956), antara lain “Menyelesaikan perundang-undangan desentralisasi sedapat-dapatnya dalam tahun 1955 ini juga”;
- lalu *Kabinet Ali-Roem* (24 Maret 1956-April 1957), antara lain “Melaksanakan pembentukan daerah-daerah otonom”, menetapkan dengan perundang-undangan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang memenuhi kepentingan daerah otonom dengan mengingat perkembangannya, menyelenggarakan pemilihan DPRD”;
- Begitupun dengan *Kabinet karya Juanda* (9 April 1957-9 Juli 1959), antara lain: “pekerjaan penyempurnaan otonomi” dibawah rangka UU No. 1 tahun 1957.
- Pada era transisi Orde Lama dan Orde Baru, beberapa ketetapan tahun 1966 melahirkan garis politik yang baru yang memperbaharui landasan-landasan kebijaksanaan lama yang terdapat dalam Manipol, antara lain ialah Tap. No. XXI tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya bagi Daerah.
- Selanjutnya, Pemberian Otonomi kepada Daerah yang sekaligus menggambarkan dinamika politik pemerintahan daerah di era Presiden Soeharto (*Ketetapan-Ketetapan M.P.R.S.1966-1968-1968*), Tap. PMRS No. XXI tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi seluas luasnya kepada Daerah, ialah salah satu diantara 24 Tap. yang dihasilkan oleh MPRS dalam Sidang Umum ke-IV tahun 1966 yang berlangsung sebagai sidang pertama sesudah peristiwa G.30.S./PKI.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*Judul* Tap. ini, ialah Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Melalui Tap. ini, MPRS menugaskan kepada pemerintah bersama-sama DPRGR untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah-Daerah, sesuai dengan jiwa dan isi UUD 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap Daerah-Daerah (ps. 1).

Selanjutnya dalam penjelasan ketetapan ini, dikatakan: pemerintah harus konsekuen menjalankan politik desentralisasi, sesuai dengan UUD 1945 dalam segala kemurniannya, yang menuju kearah tercapainya *desentralisasi territorial*, yakni meletakkan tanggung jawab otonomi riil yang seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah, disamping menjalankan *politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital* . Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya, semua urusan diserahkan kepada daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya dengan Undang-Undang (ps. 2) *Penjelasannya* mengatakan, bahwa Menjalankan politik yang demikian itu berarti melanjutkan segala usaha penyerahan cq. Pemberian hak-hak kepada Daerah dan kepada alat pemerintah di Daerah, dalam rangka pendewasaan Daerah menuju swadaya dan swasembada dalam segala bidang.

- Seterusnya pada era reformasi dikeluarkan Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah ; Pengaturan; Pembagian dan Pemamfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Berselang setelah itu, pada tanggal 19 Mei 1999, diundangkan 3 (tiga) undang undang, salah satunya yakni : Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Dinamika Pemerintahan Daerah berjalan terus seiring dengan semangat reformasi pemerintahan Indonesia

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

sehingga Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang lahir setelah reformasi Tahun 1998, dirubah pula melalui Undang Undang Pemerintahan Daerah berturut turut setelahnya, masing masing Undang Undang 32 Tahun 2004, diundangkan tanggal 15 Oktober 2004; Undang Undang Nomor 23 2014, diundangkan tanggal 2 Oktober 2014.

Dari kebijakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia memperlihatkan komitmen mereka terhadap Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan NKRI.

Dari keseluruhan yang dapat dikemukakan nampak bahwa sikap revolusioner di awal awal kemerdekaan memperlihatkan dinamika dan semangat perjuangan mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pemantapan pemerintahan daerah.

Setidaknya ada tiga hal yang menjadi pemicu ketika itu yakni:

1. Aspek kedaulatan rakyat yang berada di daerah adalah bagian yang sesungguhnya dari pemahaman kedaulatan seluruh rakyat Indonesia.
2. Aspek kesejahteraan rakyat, disana ada keinginan besar untuk segera merubah penderitaan rakyat kepada kesejahteraan, dimana rakyat ketika itu, yang berada di daerah daerah yang paling merasakan penderitaan akibat penjajahan, dan tidak bisa dipungkiri perlawanan rakyat mewujudkan dan mempertahankan kemerdekaan tersebar di daerah daerah;
3. Aspek persatuan Indonesia dalam konteks Negara Kesatuan, untuk menjaga kedaulatan Negara yang baru saja didirikan.

Dengan demikian, Negara Kesatuan Republik Indonesia kaitannya dengan perwujudan kedaulatan rakyat dan kesejahteraan rakyat dapat diwujudkan melalui perwujudan pemerintahan daerah sesuai dengan: cita moral Proklamasi, termaktub pada Pembukaan, terumus pada setiap sila Pancasila dan terjabar pada Undang Undang Dasar Tahun 1945, pasca amandemen.

#### **4. Desentralisasi dan Dinamika Politik Daerah**

Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki keunikan, karakteristik yang membuatnya tidak boleh digeneralisir mengikuti terminologi umum. Desentralisasi pemerintahan daerah di Indonesia dalam konteks Negara kesatuan masuk dalam kerangka pembangunan politik Indonesia dan dengan mewujudkan konsepsi Negara Kesatuan yang berkarakter. Hal ini dibuktikan dengan pergolakan sejarah, tantangan dan perjuangan yang tidak kenal berhenti.

Mengenai hal ini, diakui memang tidak sederhana, bahkan pernah ada kekhawatiran bahwa ada kecenderungan pemerintahan daerah jadi negara lokal. Hal ini mengemuka dalam “Temu Refleksi Politik dan Pemerintahan Dalam Negeri Tahun 2002 dan Proyeksi 2003” (Kompas,21/12,2002). “Penyelenggaraan otonomi daerah selama ini secara tidak sadar mengakibatkan kecenderungan terjadinya *metamorphosis* dari otonomi daerah menjadi semacam kedaulatan (*quasi sovereignty*) dari pemerintahan daerah (pemda) menjadi negara lokal (*local state*). Hal ini dikemukakan Prof. DR. Bhenyamin Hoessein, pada seminar yang berlangsung ketika itu, selaku salah satu pembicara. Indikator ke arah itu menurutnya adalah:

1. Pemikiran di kalangan elit lokal mengenai hubungan sentralisasi dan desentralisasi yang bersifat dikotomi dan tidak bersifat kontinum.
2. Menurutny sentralisasi itu mutlak disamping desentralisasi tetapi bukan sentralisme.
3. Pemikiran wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom terhadap berbagai urusan pemerintahan diluar urusan pemerintahan yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah pusat.
4. Tuntutan elit formal lokal terhadap semua asset pusat yang berada di daerah.
5. Peningkaran terhadap bentuk kendali dan control

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum.

Menurut Bhenyamin Hoessein, manifestasi dari *metamorphosis* tersebut tumbuh subur *ethnocentrism* kepolitikan elite setempat. Akibatnya terjadi *parochial politics* yang picik dan berbahaya yang menghambat proses loyalitas nasional.

Mengenai apa yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein tersebut, pada hakekatnya benar jika hal itu terjadi. Hanya saja apa yang dikhawatirkan beliau ketika itu adalah merupakan kekhawatiran setelah mempelajari fenomena yang ada ketika itu. Namun sesungguhnya fenomena itu terjadi karena perilaku elit lokal yang dalam hal ini adalah perilaku politik pemerintahan yang ditampilkan oleh pemegang kendali pemerintahan daerah yang tidak lain adalah para tokoh politik yang belum memahami secara mendalam substansi desentralisasi dalam pemerintahan dan dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

Jadi sesungguhnya bukan konsep desentralisasi yang perlu ditinjau, bukan juga penerapannya secara konseptual akan tetapi perilaku politik para elit politik yang “*mengangkangi*” pemerintahan secara tidak berbekal, secara tidak profesional ; dan dari sudut pandang yang keliru.

Penomena ini diakui sendiri oleh Bhenyamin Hoessein yang di dalam makalanya mengatakan bahwa pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi masyarakat yang berada pada wilayah tertentu, sehingga masyarakat yang memperoleh otonomi menjelma menjadi daerah otonom. Namun yang terjadi menurut Hoessein adalah pemahaman desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan elite nasional kepada elite lokal. Menurutnya lagi, ketiadaan visi di kalangan elit lokal mengenai otonomi daerah untuk menyejahterakan masyarakat melalui pemberian layanan publik berakibat pada kemerosotan layanan publik sekaligus dalam hal ini melemahkan konsep desentralisasi, sehingga hal ini perlu ditinjau.

Atas dasar penilaian dan pemikiran yang telah dikemukakan,

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

maka sesungguhnya penerapan desentralisasi-lah yang mengalami kekeliruan yang dilakukan oleh elit politik, bukan penerjemahan masyarakat yang keliru, masyarakat dalam hal ini malah menjadi korban kebijakan yang diterapkan secara tidak utuh,tidak *conperhensif*.

Aspek utuh yang dimaksudkan dalam hal ini adalah seleksi kepala daerah atau pemimpin lokal perlu dilakukan secara terbatas bukan meluas kepada mekanisme politik lokal yang terbuka. Akibatnya elit politik yang idealnya berada pada format legislatif mengimbangi eksekutif, malah menyeberang ke eksekutif, satu wilayah kerja yang belum mereka kenal. Hal ini terjadi karena penentuan kepala daerah, memungkinkan dan memudahkan serta menguntungkan para elit politik lokal berkompetisi. Mekanisme memperoleh posisi pimpinan daerah memberi mereka peluang dan akhirnya mereka *ramai-ramai menyeberang*, apalagi penyeberangan itu sangat menggoda. Perpindahan jalur itu semakin terasa tatkala diantara mereka gagal terpilih di legislatif, maka menjadilah eksekutif sebagai alternatif yang selanjutnya dalam perkembangan politik di daerah elit politik lokal menjadikan kursi kepala daerah sebagai orientasi mereka.

Para elit politik lokal itu memimpin eksekutif sekalipun mereka tidak memiliki kompetensi tekstual, kompetensi teknis, kompetensi kontekstual mengenai wilayah eksekutif yang selama ini mungkin tidak pernah ada dalam benaknya. Satu hal yang unik dalam pemerintahan khususnya berkaitan dengan kepomongprajaan adalah aspek intuisi yang tajam terhadap masyarakat. Aspek ini ternyata tidak instan, serta merta, disamping watak,pembawaan juga yang menjadi faktor penting adalah tempat tumbuh seseorang yang mengasah kepeduliannya, yang mengasah rasanya.

Sangat sulit mendapatkan kepala daerah atau pimpinan daerah yang memiliki kemampuan teknis pemerintahan atau setidaknya tidaknya memiliki pengalaman pemerintahan. Masalahnya adalah mereka yang telah menduduki jenjang struktur pemerintahan sesuai karirnya terganjal aturan administrasi kepegawaian dan sekaligus

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kohesi politik. Sulit mendapatkan yang ideal, karena yang memiliki kemampuan managerial, kepemimpinan atau *leadership local government* itu tentulah pejabat karir di pemerintahan yang terjegal atau terjebak aturan, tidak boleh masuk wilayah politik praktis.

Sementara itu, para birokrat karir atau para pejabat karir pemerintahan atau PNS yang telah lebih awal tersandra aturan dilarang berpolitik (sesungguhnya dilarang berpartaipolitik). Akibatnya untuk masuk ke mekanisme kompetisi pimpinan daerah kemungkinannya sangat sedikit, untuk tidak dikatakan tidak mungkin. Kesempatan itu telah terlebih dahulu direbut pimpinan partai. Kalaupun pimpinan partai menyerahkan peluang itu ke luar struktur partai, mencalon *non-kader* tentulah memerlukan biaya politik yang pasti tidak terjangkau oleh pejabat karir.

Kelemahan kelemahan di dalam pengelolaan pemerintahan daerah, di era kebijakan pemilihan langsung dominasi partai politik dapat dicermati secara sederhana melalui konflik konflik kepegawaian di daerah-daerah yang berujung diterbitkannya kebijakan ASN (Aparatur Sipil Negara), sekalipun belum terasa kiprahnya. Juga dapat diamati pada tindakan pimpinan “tipikor”, sudah berapa banyak kepala daerah propinsi atau kabupaten kota mendekam di balik terali besi, ialah karena mereka bekerja tidak sesuai dengan kompetensinya. Anehnya, yang memberi kontribusi terbesar mengenai keberadaan mereka di sana adalah Pemerintah, yang mengeluarkan kebijakan desentralisasi yang diterapkan tidak konperhensif itu.

Akibat lain dari kebijakan tersebut, ialah terjadinya praktek sentralisasi pemilihan kepala daerah. Tentu hal ini sangat paradoks atau bertentangan dengan semangat desentralisasi yang diinginkan oleh reformasi, reformasi tata kelola pemerintahan daerah yang ditandai dengan pemberian kepercayaan kepada daerah mengurus rumah tangganya sedetail detailnya yang dapat mengangkat martabat dan kesejahteraan rakyat di daerah, otonomi seluas luasnya.

Namun apa yang terjadi, kalau di jaman orde baru yang direformasi itu, Kepala Daerah dipilih dan ditentukan melalui

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

mekanisme penjaringan. Daerah diberi tugas, wewenang mengusulkan 3 (tiga) nama ke Pusat (departemen dalam negeri), dari sana diturunkan satu nama yang disetujui Pusat, dalam hal ini disetujui Presdian atau Menteri Dalam Negeri. Kepala Daerah itu, kala itu tetaplah aspirasi daerah yang disetujui Pusat setelah mengalami penjaringan di daerah oleh fraksi fraksi di DPRDI/ DPRDII.

Di era reformasi dewasa ini, mekanisme penjaringan dilakukan di daerah lalu diusul, dinegosiasikan ke “pusat”, Pusat dalam hal ini adalah pimpinan partai politik secara hirarki lalu turun satu nama, setelah mengalami proses “tarik-ulur”. Satu nama ini yang akan dicalonkan sebagai calon kepala daerah untuk dipilih pada pemilihan kepala daerah setempat, sesuai jadwal.

Apa yang membedakan, pemilihan dan penentuan kepala daerah jaman orde baru dengan jaman reformasi ? Kalau di era Orde Baru, pemilihan dilakukan melalui proses penjaringan di DPRD (I/II), kemudian di bawah ke Pusat untuk dimintai persetujuan, satu diantara tiga nama. Mekanisme ini mencerminkan azas pemerintahan daerah dan menunjukkan bahwa kepala daerah selain sebagai kepala daerah otonom, juga sebagai kepala wilayah administratif. Disinilah bersemi, berakumulasi azas azas pemerintahan daerah, khususnya desentralisasi, dan dekonsentrasi.

Seluruh organ dan mekanisme yang bekerja ketika itu, adalah Kementerian Dalam Negeri sudah barang tentu dibantu oleh organ organ pemerintah lainnya, terutama di dalam proses uji kapasitas, kompetensi, sikap mental dan latar belakang seorang calon kepala daerah hingga ditemukan figur yang memiliki dedikasi kepribadian, loyalitas kebangsaan dan moralitas sosial keagamaan yang tidak tercelah secara mental ideologis.

Di era reformasi, calon yang ada diusulkan oleh Partai Politik di daerah setempat. Tanpa melalui jalur supra struktur politik dikirim ke pusat, kepada struktur partai lebih tinggi, sesuai partai masing masing, lalu akan ditetapkan satu nama untuk kemudian dipaketkan (berpasangan) dengan partai koalisi atau partai pendukung lainnya.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Langkah selanjutnya diajukan dan didaftarkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) setempat untuk dipilih pada agenda pemilihan sesuai daerah masing masing. Seluruh mekanisme pencalonan dilakukan oleh internal partai politik. Tidak melibatkan eksekutif, legislatif, dalam hal ini hanya melalui mekanisme *impra* struktur politik. Mengenai kapasitas, kompetensi, kapabilitas, moralitas seorang figur calon kepala daerah dan sebagainya diserahkan kepada masyarakat untuk menilainya dan sekaligus memilih sesuai dengan yang diinginkan. Namun demikian, seluruh embel embel yang bernama kapasitas, kompetensi, sikap mental dan moralitas serta sebagainya dapat diatasi melalui mekanisme yang tidak diatur, yang namanya *money politics*.

Dengan demikian, baik di jaman orde baru, maupun di jaman reformasi kedudukan Kepala Daerah itu tetap sentralistik. Bedanya hanya pada administrasi, ada yang ditangani eksekutif, ini di jaman Orde Baru. dan ada yang ditentukan partai politik saja, ini di jaman reformasi. Di jaman reformasi Menteri Dalam Negeri ataupun Presiden berperan secara legalitas administrative, bukan legalitas politik.

Dari proses yang telah dikemukakan, keberhasilan kedua mekanisme ini dapat diukur pada tolok ukur kesejahteraan rakyat di daerah, kinerja pemerintah daerah. Namun ada pula implikasi lain yang mengemuka secara tidak disadari terbangunnya *impra* struktur politik kaum kerabat, melibatkan keluarga, pengusaha dan pegawai negeri, menjadi *pressure group-intres group* namun dominan pada orientasi politik, yang dibangun lalu melahirkan dinasti dinasti kepamongprajaan baru, dengan nama besar merebak dan masyhur di daerah. Selebihnya dapat diukur di penjara atau seberapa banyak yang memakai rompi *orange* di KPK.

Pola relasi atau saling hubungan DPRD (legislatif) dengan Pemerintah Daerah (eksekutif ) dapat dcermati dengan menyandingkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Di Daerah dengan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Otonomi Daerah. Kedua undang undang ini

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

mengatur mengenai pemerintahan daerah, bedanya adalah ada yang diterapkan pada era Orde Baru, era Pak Harto, dan ada yang diterapkan pada era Reformasi, era BJ. Habibie; atau yang satu di era konstitusi UUD Tahun 1945 sebelum diamandemen dan setelah diamandemen.

Pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, berbeda dengan UU No.22 Tahun 1999. Otonomi Daerah menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah ***“kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang undangan”***.

Secara lebih detail, kita lihat juga perbedaan perbedaan antara UU Nomor 5 Tahun 1974 dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, sebagai berikut:

1. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974:

Inti moral undang undang ini adalah sesuai dengan strategi pemerintahan tatkala itu adalah stabilitas politik. Strategi ini mewarnai setiap perilaku politik, kebijakan dan cara penyelesaian masalah ketika itu, stabilitas menjadi tujuan utama dengan sasaran pembangunan ekonomi dapat berjalan.

Terkesan di jaman undang undang ini, DPRD didominasi oleh eksekutif, keberadaannya sekedar melegitimasi pada tiga fungsi dewan, legislasi, budgeting dan controlling.

Dinamika demokrasi berjalan seiring dengan stabilitas nasional yang dinikmati di daerah daerah. Sekalipun kemudian ada yang menuding demokrasi yang diterapkan bersifat prosudural, termasuk dalam hal penentuan Kepala Daerah. Demikian dengan stabilitas ketika itu dinilai semu karena dinamika masyarakat terbungkem. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak memperjuangkan aspirasi rakyat, sehingga dinilai mandul, tidak menghasilkan apa apa, tidak produktif untuk rakyat.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Ciri khusus undang undang ini adalah menempatkan legislative atau DPRD pada posisi Pemerintah Daerah, hal ini berimplikasi pada dinamika legislatif tetap mengacu pada dinamika pemerintahan daerah.

## 2. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999

Berbeda dengan Undang Undang sebelumnya, undang undang ini inti moralnya adalah demokrasi, transparansi, partisipasi, pemerataan dan keadilan. Kata kata ini lazim ditemukan di dalam undang undang ini.

Hal pertama yang diletakkan pada proforsi legislatif pada undang undang ini adalah menempatkan DPRD sejajar dengan pemerintahan daerah bukan sebagai bagian Pemerintah Daerah. Kelak Undang Undang ini juga berubah menjadi Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk mengangkat isu demokratisasi, undang undang ini menempatkan peran dan fungsinya memilih serta mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah.

Gubernur, Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada DPRD, dalam hal:

- a. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran;
- b. Pertanggungjawaban akhir masa jabatan; dan
- c. Pertanggungjawaban untuk hal tertentu.

Pada era undang undang ini, fungsi pengawasan DPRD diperketat dan mendapatkan otoritas yang tinggi, sekalipun bidang pengawasan itu tidak dirinci, lalu ini dimaknai sebagai bentuk pengawasan apa saja yang dianggap perlu oleh dewan. Itulah sebabnya di jaman undang undang ini, terkadang Anggota DPRD mengambil peran badan pengawas fungsional, Inspektorat, BPK-BPKP, sempat membuat eksekutif kelabakan. Namun apa yang terjadi, solusi dari pengawasan yang demikian menjamurkan praktek kolusi antara legislatif dan eksekutif menjadi relasi baru yang menyebabkan sebagian dari keduanya mendekam di di Rutan, Penjara.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Kumulasi dari ketidaksesuaian itu dan berbagai masalah antara DPRD dengan Kepala Daerah dapat kita simpulkan sesuai penilaian Prof. DR. Riyas Rasyid terhadap DPRD pada era Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagaimana ditulis dalam Amanak Politik Indonesia, bahwa:

- a. DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif dari Kepala Daerah;
- b. DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri urusan Kepala Daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya ;
- c. DPRD dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan Kepala Daerah untuk merumuskan kebijakan Pemerintah Daerah.

Banyaknya masalah yang timbul dan menjadi kemelut berlarut larut mempercepat masa belakunya undang undang ini setelah direvisi sesuai evaluasi dan kritikan masyarakat.

Menarik untuk disimak bahwa pada era Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD ditarik masuk ke wilayah pemerintah daerah “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, sehingga ketika itu dikenal dua lembaga di daerah yang masuk di dalam jajaran Pemerintah Daerah, lembaga DPRD dan lembaga Kepala Daerah

Di jaman Undang Undang No Nomor 22 Tahun 1999, terjadi sebaliknya eksekutif, Kepala Daerah bersama dengan unsur pembantunya beringsut masuk ke legislati melalui Anggota DPRD. Hal ini terjadi seiring dengan meningkatnya peran DPRD, terutama mengenai pengawasan menyebabkan eksekutif agressif masuk mengamankan diri dengan membangun relasi yang kuat dan terbangunlah praktek kolusi, korupsi dan nepotisme di sana.

Kondisi itu dipicu kondisi perpolitikan di daerah sangat dinamis seiring dengan menjamurnya Partai Partai Politik peserta Pemilu setelah berakhirnya masa fusi partai khas Orde Baru.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Bersamaan dengan itu biaya masuk menjadi anggota DPRD ditanggung sendiri oleh masing-masing calon, partai tidak membiayai sehubungan sistem yang berubah dan dinamika partai politik begitu luas dalam euforia reformasi seakan menikmati kebebasan setelah terkungkung lama.

Kembali kepada istilah Kepala Daerah masuk ke legislatif, ialah bahwa umum terjadi ketika itu Anggota DPRD pindah jalur menjadi Kepala Daerah. Akhirnya bertemu dengan sesama anggota partai dan sesama pernah bersama sebagai Anggota DPRD dalam rapat-rapat paripurna dewan lalu bersemi hingga terjadilah hegemoni, Kepala Daerah masuk wilayah Legislatif. Kondisi ini juga berkontribusi besar menggagalkan pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana mestinya.

Kelahiran UU Nomor 32 tahun 2004 dengan konsep otonomi yang melekat secara *inherent*, disusun dengan pendekatan evaluasi pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999, akhirnya terkesan undang-undang yang lahir kemudian ini “membredel” seluruh hal yang menimbulkan kegaduhan pemerintahan sebelumnya. Padahal sesungguhnya bukan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 seluruhnya harus di”kambinghitamkan” akan tetapi praktek penyelenggaraannya di daerah oleh elit politik lokal tatkalaitu.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mendefinisikan otonomi daerah sebagai ***“hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”***.

Diungkapkan dalam Buku Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, (TA. Legowo-Formappi, 2005). Peranan DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah, mulai dari pengajuan, pemilihan dan penetapan menjadi wewenang sepenuhnya DPRD. Hal ini menyedot perhatian masyarakat kepada DPRD.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Pada saat itu, terjadi persaingan yang ketat di antara kader partai politik memperebutkan posisi Kepala Daerah. Kemungkinan menjadi Kepala Daerah bagi pengurus partai terbuka luas, yang sebelumnya susah dibayangkan. Aspirasi yang muncul kemudian semakin plural tanpa seleksi dalam skala kepemimpinan, pemerintahan dan kenegaraan. Akibatnya calon sulit dibendung karena seakan tanpa kriteria dan seleksi. Kondisi ini pun merebak berpotensi menyebabkan konflik horizontal di masyarakat. Kondisi perpecahan berpotensi terjadi antar fraksi dan internal fraksi.

Kondisi yang berlarut larut demikian, menyebabkan pemilihan Kepala Daerah tidak lagi melalui mekanisme pemilihan melalui DPRD tetapi pemilihan dilakukan secara demokratis langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak merubah proses pengajuan dan seleksi, tetap melalui fraksi faraksi di DPRD.

Nampaknya kesulitan demi kesulitan akan tetap menghadang, semangat mengembalikan pemilihan kepala daerah melalui DPRD dimasukkan dalam RUU tentang Pemerintahan Daerah lalu berujung pada keluarnya Peraturan Pemerintah, demi mengembalikan pemilihan tetap dilakukan oleh rakyat.

Diakui, pembangunan politik khususnya menyangkut pemantapan pelaksanaan asas desentralisasi perlu bersesuaian dengan sistim pemerintahan yang dianut, atau mempertegas, apakah kita menganut Sistem Presidensiil atau Sistem Parlementer, dan yang mana dari keduanya yang relevan dengan sistem distrik dalam Pemilu Demokratis. Perlu pula dikaji, demokrasi mana yang menyenangkan dan dapat menyejahterakan rakyat, bukan demokrasi elit.

Selama ini sejak merdeka hingga dewasa ini urusan pemerintahan daerah itu seakan bersifat *never ending*, tidak pernah selesai, seperti tidak selesainya masalah kesejahteraan rakyat dan fenomena tarik ulur antara pusat dan daerah. Sesungguhnya pusat itu memiliki pengalaman buruk dengan sepak terjang daerah, dapat diterima jika pusat itu mengalami efek traumatik. Hampir tidak ada jedah masalah konflik di Daerah, senantiasa ada yang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menggeliat melepaskan diri, sementara pusat diberi tugas mulia mempertahankan NKRI dalam tatanan Pancasila dan Undang Undang Dasar Tahun 1945.

Begitupun sesungguhnya dengan tatanan ideologi dan konstitusi yang kita miliki sudah bisa mencapai apa yang diinginkan oleh Negara ini ketika didirikan. Bisa dikatakan, urusan tatanan berbangsa sudah selesai, urusan konsep bernegara sudah final, yang tidak pernah selesai adalah proses bernegara itu, dan itu bisa dikatakan sisa mengoperasionalkan, namun hal teknis terjangkau dengan apa yang disebut dengan pragmatisme yang kemudian mengganggu cara pandang, wawasan, mempengaruhi jiwa lalu kemudian berujung pada mengganggu tatanan.

Sesungguhnya kegelisahan kita adalah kegelisahan di depan mata. Bangsa ini sudah cukup bekal dan pengalaman mengenai desentralisasi, otonomi daerah. Sudah ratusan ribu sarjana selesai dengan judul desentralisasi. Hal yang senantiasa menjadi kendala adalah teknis pelaksanaannya, karena kelemahan terbesar bangsa kita adalah susah merujuk kepada yang ada, mungkin hal ini terjadi karena kita menempatkan disiplin ilmu hukum sebagai ilmu ilmu sosial dan kita kemudian suka membolak baliknya sesuai kepentingan.

Mungkin ada baiknya kalau mulai sekarang kita berharap, belajar optimis, berekspektasi memaknai azas pemerintahan daerah secara konfrehensif untuk keselarasan, keadilan dalam kehidupan masyarakat di daerah melalui kemampuan para elit pusat dan lokal mengatasi kendala ruang dan waktu. Adapun yang dapat mengatasi kendala ruang dan waktu, hilangnya sekat sekat, hilangnya jarak, hilangnya kesenjangan adalah politik desentralisasi, terselenggaranya pemerintahan daerah melalui pembangunan ekonomi yang merupakan hasil pembangunan politik.

Dimensi politik begitu penting, Karena tata cara mengelola kehidupan yang kompleks, hanya dapat dilakukan dengan cara cara politik. Dalam masyarakat sederhana komunitas dapat terbentuk tanpa politik atau setidaknya - tidaknya tanpa lembaga - lembaga

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

politik yang sangat terperinci, sedangkan di dalam masyarakat yang kompleks, komunitas terbentuk oleh satu tindakan politik dan pembinaannya dilakukan melalui lembaga politik (Samuel P. Huntington, 1983)

Dalam keadaan yang diyakini seperti itu maka politik sebagai sarana mencapai tujuan bersama dituntut pula mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan kebutuhan manusia pada bidang ekonomi. Apabila dalam satu negara mengalami kegagalan pembangunan ekonomi, maka jangan kaget jika para ahli menuduh faktor politik sebagai penyebab, minimal sebagai faktor penunjang. Fenomena ini diyakini luas diantara bagian terbesar para ahli, karena pembangunan ekonomi dan modernisasi politik jelas merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama. Keduanya harus dilaksanakan secara simultan sekalipun tidak harus dalam titik berat yang berimbang sepanjang memenuhi indeks pembangunan politik, yaitu: rasionalisasi wewenang, difrensiasi struktur dan perluasan peranserta politik massa (Samuel P Huntington, 1983).

Menurut Huntington, arah tujuan negara dicapai ke dalam pencapaian pembangunan ekonomi dan modernisasi politik secara lebih berimbang, maka difrensiasi struktur akan dapat berfungsi sebagai determinan. Melalui difrensiasi struktur maka tanggungjawab dan peran masing masing unsur di dalam masyarakat dikembangkan. Aspek ini lebih sering pula dimaknai sebagai pemberdayaan, mengembalikan hak hak dan tanggungjawab secara profesional kepada pihak pihak yang secara fungsional, secara positioning berperan membangun Daerah. Konkritnya, kendala ruang dan waktu ditranspormasikan dalam pendekatan sosiologi, hak hak kewargaan, hukum dan perundang undangan. ekonomi, dan semua dimensi bergerak efisien dan efektif melalui pendekatan tujuan bersama. Dalam hal ini hak dan kewajiban terdifrensiasi secara meluas transparan dan akuntabel.

Pendekatan ini dapat dikembangkan, menurut Huntington mengacu pada satu kondisi dimana bobot dan ruang lingkup

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kekuasaan dipecah, misalnya eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam versi Montesqueieu dan Jhon Lock atau paham dikotomi politik pemerintahan (yang dianut secara terbatas di Indonesia sekarang) sebagai alternatif. Pendekatan ini bisa pula berlaku di Daerah karena pemecahan ruang lingkup kekuasaan model Montueisquei juga berlaku di daerah. Dalam Encyclopedia of the Social Sciences disebutkan bahwa *the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of governmrnt to alower.* (Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, judikatif atau administratif). Kemudian dalam hubungan antara pusat dan daerah azas azas pemerintahan daerah atau dispersi kekuasaan secara tegas dapat dijadikan sebagai pegangan. Situasi ini, akan menerbitkan *balance of power* dimana penguasa tampil efektif namun tidak mendominasi panggung politik dan pengambilan keputusan.

Jika kekuasaan negara menampilkan diri secara terbuka dan *balance*, dimana tidak ada unsur yang dominan atau mendominasi, maka tentu dapat dihindari perang terbuka antara KPK vs POLRI, yang tidak hanya terjadi pada jaman Presiden SBY, tetapi lebih seruh pada jaman terakhir, jaman Jokowi-JK. Nampak disini yang berebut, malah unsur triaspolitika yang sama , yudikatif.

Jika efektifitas penguasa diimbangi pengawasan parlemen sebagai refresentasi massa dan lembaga lembaga sejenis yang memiliki wibawa yang tinggi . Hal yang sama sesungguhnya bisa terjadi di tingkat lokal, daerah atau wilayah, sehingga proses politikpun terjadi di sana dan dapat melibatkan masyarakat secara luas, melalui empat indikator (M.Solly Lubis, SH dalam S. Huntington, 1983),yaitu:

1. moralitas politik dan pemerintahan;
2. demokratisasi kehidupan politik dan pemerintahan;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

3. mencegah menumpuknya tugas tugas pemerintahan di pusat birokrasi;
4. dan latihan bagi warga negara untuk menggunakan hak-hak politik mereka secara lebih bertanggungjawab.

Pertanyaannya sekarang apakah pengawasan parlemen refresentatif massa cukup efektif? Atau adakah lembaga sejenis yang memiliki wibawa yang tinggi, seperti gaungnya Pangkopkamtib yang pernah dimiliki. Apakah KPK bisa ditaruh di Daerah, atau cukup di pusat karena kalau sampai ke daerah maka dikhawatirkan perseteruannya malah melebar ke daerah.

Selanjutnya mengenai rasionalisasi wewenang, hal ini sesungguhnya bisa juga disebut sebagai difrensiasi wewenang, yaitu wewenang yang sebelumnya menumpuk secara tunggal disebar secara majemuk kepada masyarakat, hanya saja penyebarannya tidak dilepas begitu saja, tetapi selektif kepada yang bisa menerapkan, dan ini disebut rasionalisasi wewenang.

Namun dalam hal yang demikian ini, hukum yang diterapkan harus berfungsi dan secara dinamis mengikuti perkembangan yang ada. Karena satu dilema perkembangan masyarakat, yaitu apabila mereka sudah melangkah maju, hukum masih tertinggal, sehingga tidak heran masyarakat dijerat oleh hukum yang sudah mesti ditinggalkan. Untuk mencegah pembusukan maupun pembekuan maka hukum yang dijadikan patokan dalam tatanan politik satu negara berkembang haruslah merupakan hukum yang tanggap akan desakan perubahan tetapi tidak rentan terhadap desakan revolusioner dari masyarakat yang cenderung melahirkan anarkisme. Hukum itu tidak membelit masyarakat sehingga masyarakat tidak berubah. Hukum seharusnya adaptif dan tegas. Hukum juga harus dapat mencerminkan adanya rasionalisasi fungsi dimana banyak tugas harus diselenggarakan oleh banyak lembaga yang diberi wewenang oleh konstitusi. Hukum harus dapat meluruskan setiap penyimpangan (Huntington, 1983).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Fenomena inipun diyakini luas diantara bagian terbesar para ahli, karena pembangunan ekonomi dan modernisasi politik harus ditunjang hukum yang adaptif, dinamis dan mengarahkan. Kondisi ini dibutuhkan pada era otonomi yang berparadigma baru, yakni "mensejajarkan Daerah dan Negara", karena Daerah adalah bagian integral dari negara, dan daerah hanyalah lokus namun sesungguhnya seluruhnya ini adalah negara. Dengan begitu, kita dapat meninggalkan paham paham kepentingan daerah, yang ada adalah kepentingan nasional, kepentingan negara. Mestinya pembangunan politik Indonesia sudah bergerak ke arah sana.

### **5. Desentralisasi dalam Wujud Pembangunan Kota**

DR.J. Kaloh, dalam bukunya " Mencari Bentuk Otonomi Daerah", (2002), mempunyai pendapat menarik mengenai otonomi daerah sebagai paradigma baru. Menurutnya, pemberlakuan otonomi sebenarnya suatu pilihan politik sebagai konsekwensi bentuk negara kesatuan.

Bahwa otonomi adalah pilihan politik, maka selonggar apapun daerah itu diberi, daerah tetap dalam bingkai kesatuan. Biarkan daerah berkembang dalam kesatuan itu dan agar daerah itu tidak malah terbelenggu dalam kesatuan. Agar daerah tetap dalam kesatuan, itu menjadi urusan politik. Jika politik mampu menciptakan kehidupan yang kondusif, kehidupan yang sesungguhnya, kehidupan yang dijanjikan oleh bernegara maka Daerah tidak akan menggeliat melepaskan diri. Kehidupan yang kondusif yang menjadi tantangan pembangunan politik adalah pembangunan ekonomi sebagai satu kepingan pembangunan politik. Paradigma baru otonomi daerah, adalah hindari prasangka pusat mengeksploitasi daerah. Hindari prasangka Pusat memarginalkan Daerah.

DR. Kaloh menyarankan suatu proses sosialisasi dan implementasi Otonomi Daerah sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat pusat kota baru, yang bersifat metropolitan, cosmopolitan, sebagai sentra sentra perdagangan, bisnis dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

industry selain di Jakarta. Hal ini sebagai pencerminan bahwa otonomi daerah mampu membuka semangat untuk berkompetisi.

Bagaimana desentralisasi, otonomi daerah menciptakan daerah daerah otonom sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat pusat kota baru, yang bersifat metropolitan, cosmopolitan, sebagai sentra sentra perdagangan, bisnis dan industri. Penserikatan Bangsa Bangsa serta lembaga lembaga internasional lainnya yang mengidentifikasi apa yang disebut *the new internationalist urban policy approach* yang terdiri atas 7 (tujuh) pilar pembangunan kota yang pada intinya menekankan pada azas otonomi, yaitu:

1. Kekuatan pengambilan keputusan, kekuatan finansial, pengembangan pendapatan daerah serta kemampuan teknis didesentralisasikan kepada pemerintahan kota;
2. Pembangunan kota didasari oleh rencana tata ruang dan mekanisme pengendalian pembangunan kota;
3. Sampai batas batas tertentu, pengadaan pra sarana dan pelayanan kota diselenggarakan oleh swasta;
4. Perencanaan kota dan otoritas pengelolaan kota seyogyanya meliputi pula wilayah yang lebih luas dalam kordinasi dengan pemerintah daerah lainnya;
5. Pembangunan dan perbaikan kota yang bertumbuh kepada komunitas masyarakat;
6. Penguatan pembangunan kota oleh masyarakat dan sektor swasta dengan pemerintah kota sebagai fasilitator;
7. Pembangunan kota berdasarkan azas keberlanjutan dengan memperhatikan keseimbangan, keselarasan dan keserasian lingkungan.

Kalau kita cermati ketujuh pilar pembangunan kota yang direkomendir PBB tersebut, pada dasarnya mendorong kota kota berkembang dan maju dengan kemampuan atau potensi lokal, dilakukan secara bersama sama antara pemerintah dan *civil society*, termasuk di dalamnya *privat cektor* dengan meningkatkan kemampuan *financial* dan menjaga keseimbangan lingkungan,

sesungguhnya memberi peluang kepada masing masing kota untuk mengembangkan diri secara berkarakter.

Prof. DR. Ananto Yudono dalam laporan World City Summit, Singapore, 28-30 Juni 2010, mengemukakan bahwa saat ini sudah separu penduduk dunia tinggal di kota-kota, dan akan terus bertambah. Sudah barang tentu hal ini menyisahkan persoalan tersendiri. Menurutnya, penambahan jumlah maupun besaran kota-kota terutama di Asia, Afrika dan Amerika Latin terus berlanjut pada tingkat yang belum pernah terjadi sebelumnya. Pertumbuhan kota-kota ini paralel dengan tumbuh berkembangnya problema perkotaan yang perlu segera diselesaikan secara tepat dan cepat. Cara yang dimaksud melalui pemerintahan local yang efisien dan efektif.

Beberapa pakar perkotaan senantiasa mengingatkan, bahwa jika rasa memiliki Kota tidak dipunyai oleh masyarakat setempat, maka perasaan akan identitas diri sebagai satu kesatuan terhadap suatu tempat menjadi sedikit, sehingga dorongan untuk mengembangkan tempat bermukim permanen sesuai dengan perkembangan pun menjadi tidak begitu besar.

Ada yang menilai, bahwa dinamika perkembangan kota pada prinsipnya baik dan alamiah karena perkembangan itu merupakan ekspresi dari perkembangan masyarakat di dalam kota tersebut. Kota adalah ekspresi warganya. Hubungan warga dengan Kota layaknya terjelma sebagai hubungan budaya. Artinya, warga pembentuk budaya dan itu tercermin dari artifak Kota. Demikian Kota harus diletakkan sebagai satu dari keseluruhan yang terintegrasi, perhatian dan prioritas tidak bisa terpaku pada satu kawasan dan mengabaikan aspek atau kawasan lain.

*Le Corbusier* (dalam *Markus Zahnd*) berpandangan bahwa kota berfungsi sebagai mesin yang keindahannya hanya berarti secara fungsional. Artinya setiap unit perkotaan hanya berarti dalam keseluruhannya. Kita mengenal adanya pendekatan ideologi dalam Kota. Teori ini dikenal sebagai '*the religious-symbolic thesis*' yang dikembangkan *Lewis Mumford*. Menurutnya, faktor utama

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

yang menyebabkan pemukiman pedesaan menjadi perkotaan adalah budaya yang diekspresikan secara religius-simbolik. Artinya tanpa budaya, kota kita hanyalah sekedar tempat tinggal sementara, perjalanan sirkus, perkemahan pramuka. Oh, alangkah indahny bila kita sadari, bahwa Kota adalah alamat bagi warganya, maka kota adalah identitas. Kota bukan sesuatu yang bersifat statis, sangat bergantung pada kita. Kota memiliki hubungan erat dengan pelakunya yang dilaksanakan dalam dimensi waktu.

*Markus Zahnd* mengatakan, ada pihak yang berpendapat bahwa sektor publik (pemerintah) seharusnya mengambil peran utama karena mewakili masyarakat serta memiliki pandangan terhadap kota secara luas dan umum. Menurutnya, sektor swasta hanya boleh mengambil peran aktor sekunder dalam perancangan kota. Akan tetapi, pandangan pihak lain justru sebaliknya karena mereka menganggap sektor swasta (*developer*) lebih mampu berfungsi sebagai aktor utama di dalam perancangan kota. Mereka menganggap keterlibatan sektor publik hanya bersifat sekunder karena kemampuannya secara teknis dan ekonomis terbatas.

Pendapat pendapat tersebut ingin memisahkan antara sektor publik dengan swasta dalam peran membangun Kota. Hal ini tentu berbeda dan naïf diterapkan dalam pandangan peran pemimpin Kota, Kepala Daerah. Apalagi jika dikaitkan dengan regulasi tentang Pemerintahan Daerah.

### **6. Desentralisasi dan Ekologie Pemerintahan**

Dalam pembangunan kota, diajukan untuk menelaah dan menindaklanjuti pesan dari Yokohama, Japan mengenai perencanaan pembangunan satu kota. Hal ini mendesak untuk ditindaklanjuti mengingat kota kota di dunia pada umumnya menghadapi tantangan perkotaan. Kreteria dan perspektif kota sebagai tempat bermukim yang meliputi alam dan segala ekosistemnya menghadapi resiko resiko yang tak dapat dihindarkan. Resiko resiko itu memerlukan cara bermukim yang pas: beradaptasi, bersinergi dan saling menghidupi, manusia dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

alam. Konsep inilah didaur dalam terjemahan bersama bagaimana membangun kota yang layak huni dan berkelanjutan. Bidang ilmu yang mendalami hal ini adalah ekologie pemerintahan. Satu cabang ilmu pemerintahan yg mempelajari pengaruh lingkungan ruang waktu terhadap pemerintahan, baik *das sein maupun das sollen*. Siklus ini menggambarkan hubungan manusia dengan alam dimana nilai-nilai lingkungan ruang-waktu ditransper (*transferring*), dipertukarkan (*exchanging*) atau ditranspormasikan (*transforming*) dari lingkungan ke bidang pemerintahan secara timbal balik (T. Ndraha, Kybernology, 2003).

Siklus Pendukung kehidupan (*lifesupport cycles*), kesenjangan antara “permintaan” dan “penawaran” terhadap sarana kebutuhan, pemenuhan kebutuhan semakin sulit dan bersaing, akibatnya kebutuhan berubah menjadi tuntutan. Hal ini menuntut fungsi pemerintahan yang harus menyiapkan jasa publik dan dan layanan civil yang terdistribusi dengan baik (T. Ndraha, Kybernology, 2003)

Implikasi dari semua itu membuat pemerintahan memerlukan sumber sumber pendukung kehidupan yang semakin memadai dari lingkungannya untuk dtranspormasikan dalam kehidupan masyarakat. Kondisi ini menjadikan perubahan lingkungan yang berdimensi horisontal menjadi lingkungan yang berdimensi ”ruang” dan “waktu”, yakni ruang hidup dan kesempatan hidup.

Dampak kegiatan manusia terhadap lingkungan (*mans impact on environment*), adalah manusia pada satu sisi berfungsi sebagai subyek di dalam lingkungan pemerintahan, dan terposisi sebagai obyek di luar lingkungan pemerintahan. Lingkungan adalah milik bersama umat manusia Sekalian umat manusia dilahirkan merdeka dan sama dalam martabat (*dignity*) dan hak hak (*rights*). Setiap orang berhak hidup, bebas menentukan pilihan, dan berhak mendapat pekerjaan. (*Declaration of Human Rights ,PBB tanggal 10 April 1948*)

T.Ndraha, Kybernology, (2003), dalam hal ini menyarankan perlunya dikembangkan dua pendekatan, pertama apa yang dikenal

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

dengan pemerintahan ekologi, yaitu mempelajari upaya pemerintah dalam mengontrol dan membimbing guna meningkatkan dukungan lingkungan terhadap kehidupan dan memelihara harmoni antara manusia dan lingkungannya. Kedua, yakni ekologi pemerintahan yang mempelajari pengaruh ekologi lingkungan berdimensi ruang dan waktu terhadap pemerintahan.

Hal mengenai lingkungan bagi pemerintahan mempunyai dimensi strategik akibat terjadinya pergeseran kompetisi dari kebutuhan sarana kehidupan menjadi kebutuhan ruang hidup. Hal ini bisa berakibat pada terjadinya konflik sosial di dalam masyarakat diiringi perubahan perilaku (pengrusakan) terhadap lingkungan. Dinamika tersebut mendorong diperlukannya Ilmu Pemerintahan baru, yakni pemerintahan yang peduli lingkungan, maka dikenal Ekologi Pemerintahan (*Kybernology of Environment* atau *Ecological Kybernology*).

Salah satu poin penting yang dibahas pada pertemuan Yokohama-Japan, adalah prasyarat Kota semisal sanitasi, air bersih, infra struktur, interaksi perdagangan, distribusi dan industri atau secara umum meliputi aspek ekologi dan ekonomi, kini dikenal dengan *Eco<sup>2</sup>Cities*. Pertemuan Yokohama mendeklarasikan Kota di satu sisi diklaim sebagai mesin pertumbuhan ekonomi sekaligus berkontribusi dalam pengrusakan lingkungan dan penciptaan perubahan iklim. Faktor ini berimplikasi pada urbanisasi yang dinilai atau dapat dikatakan sebagai kekuatan mendasar yang dapat mengurangi pertumbuhan kemiskinan. Sekalipun tentu urbanisasi menimbulkan masalah tersendiri. Urbanisasi menciptakan tantangan lingkungan dan sosial ekonomi kota. Kota sangat bergantung pada keanekaragaman lingkungan (*biodiversity*).

Pertemuan Yokohama, atau Konferensi Internasional *Eco<sup>2</sup>Cities* menilai hal ini sebagai tantangan sekaligus menjadi peluang untuk merencanakan, mengembangkan, membangun dan mengatur kota agar lebih teratur dalam hal penciptaan ekologi dan ekonomi, setara secara sosial dan terhindar dari berbagai risiko.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Maksud baik Rekomendasi Yokohama, yaitu agar kita dapat mencapai keseimbangan lingkungan sambil mempromosikan pembangunan dan mengurangi kemiskinan. Langkah mengadopsi strategi yang membangun sinergi dan keterkaitan ekologi, sosial dan ekonomi yang berkesinambungan, maka kota dapat menciptakan nilai-nilai ekonomi dan peluang-peluang untuk memperkuat aset-aset sosial yang mengendalikan manfaat sistem ekologi serta menjaganya untuk generasi mendatang.

Disarankan pula agar kita melakukan Intervensi dan rekayasa Kota, agar kota dapat tumbuh tidak sekedar alami tanpa konsep. Disarankan agar bersedia membangun sistem kolaborasi stakeholder; Integrasi fungsi dan sistem kota serta memaksimalkan sub sistemnya; juga mengadopsi suatu kerangka investasi yang berkesinambungan.

Strategi Yokohama ini mempromosikan perencanaan kota secara inovatif. Kota didesain dengan teknologi-teknologi yang baru; pembangunan kota yang solid, sistem transportasi publik yang terintegrasi, perencanaan pemanfaatan lahan kota, efisiensi energi bangunan dan infrastruktur, sistem jaringan yang canggih yang dapat menyatukan sentralisasi dan desentralisasi sumber energi, air serta sistem pembuangan limbah cair yang dikonversi dengan sistem daur ulang. Untuk mengadopsi pendekatan strategi ini, pemerintah kota dianjurkan: Mengarahkan proses pembangunan yang didalamnya terdapat beberapa hal-hal penting seperti perekonomian lokal, masyarakat dan ekologi yang mampu bersinergi satu sama lain; Menyelesaikan sinergi secara berkesinambungan dalam perencanaan dan manajemen kota dengan mengkoordinasikan suatu kebijakan secara menyeluruh dari para *stakeholder* melalui kolaborasi yang diperluas; Merencanakan, mendesain dan mengurus seluruh sistem kota secara terintegrasi dan memaksimalkan subsistem yang ada termasuk sistem ekologi; Mengadopsi suatu kerangka investasi yang berkesinambungan; Berkolaborasi untuk mempromosikan pembangunan kota madani, yang berkesinambungan.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Sentuhan kebijakan terhadap sebuah kota yang meliputi berbagai intervensi kelak akan menjadi pembeda antara Kota yang tumbuh tak terarah dengan Kota yang didesain secara konperhensif. Tidak mengherankan jika perkembangan sebuah kota terkadang tidak fokus karena tersangkut pada area area kebijakan yang tidak konsisten.

Tantangan pembangunan kota dalam konteks pembangunan daerah adalah pada perbaikan teknostruktur dan fungsi kelembagaan, khususnya menyangkut perencanaan dan pengendalian ruang. Hal ini menjadi kendala tersendiri bagi penataan ruang yang berjangka panjang yang dapat menjadi rujukan pembangunan ke depan. Demikian halnya dengan sistem perizinan harus menjadi bagian dari pengendalian yang berkonsekwensi pada peningkatan kapasitas kelembagaan sekaligus menunjukkan urgensi institusi strategis ini.

Kota kota di negara yang sedang berkembang dapat mencapai keseimbangan lingkungan sambil mempromosikan pembangunan dan mengurangi kemiskinan dengan cara membangun konsep Eco<sup>2</sup>Cities. Kesemua itu membutuhkan komitmen yang tegas dari para pembuat kebijakan, dikembangkan berdasarkan analisis terkini, memperhatikan kondisi lokal dan keinginan yang kuat dari pemerintah.

Untuk menyimpulkan deklarasi Yokohama, para peserta mendesak bahwa kita harus *Bertindak Sekarang, Bertindak Bersama, Bertindak Secara Berbeda* demi pencapaian pembangunan kota secara berkelanjutan termasuk pembangunan iklim kota yang kondusif. Tulisan ini dibuat sebagai laporan keikutsertaan penulis pada konfrensi tersebut lalu kemudian dirujuk pada buku ini agar pesan Yokohama itu meluas ke segenap penjuru yang terjangkau. Konferensi Internasional Eco<sup>2</sup>Cities berlangsung tanggal 22 Oktober 2010, di Yokohama, Jepang. Untuk sekarang dan yang akan datang (Idris Patarai, dalam Esei EseiPoliti Reformasi, 2012)

Eco two city, kebijakan ekonomi dan ekologi dalam pembangunan kota jelas sekali dalam programnya menyarankan

pemerintah daerah menyelamatkan lingkungan dengan menyelenggarakan pembangunan daerah berorientasi lingkungan dan melihat lingkungan sebagai satu faktor yang dapat disinergikan dengan konsep pembangunan ekonomi atau perennaan ekonomi satu daerah.

Melalui pembangunan kota yang mewujudkan pembangunan ekonomi yang terdesentralisir, akan memberi efek ganda terhadap pelaksanaan otonomi daerah yakni akselerasi pembangunan politik melalui desentralisasi pemerintahan atau otonomi daerah.

## **7. Desentralisasi Fiskal dan Kesejahteraan Daerah**

Dewasa ini banyak negara berkembang berputar haluan ke desentralisasi fiskal sebagai salah satu cara meloloskan diri dari berbagai jebakan ketidakefektifan dan ketidak efisienan pemerintahan, ketidakstabilan makro ekonomi, dan ketidak cukupan pertumbuhan ekonomi yang telah menyebabkan mereka jatuh terperosok akhir akhir ini. Hal ini menunjukkan desentralisasi fiskal di Negara Negara berkembang dianggap sebagai obat mujarab atau malah sebagai wabah penyakit menular. Beberapa pakar menekankan perlunya desentralisasi fiskal untuk perbaikan efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, perbaikan akuntabilitas, dan peningkatan mobilisasi dana (*Richard M. Bird dan F. Vailancourt, 2000*).

Sebaliknya, pakar yang lain mengatakan bahwa tak satupun dari mamfaat mamfaat tersebut akan berhasil oleh Negara Negara yang preferensi penduduknya hampir tidak mungkin diakomodasi dalam anggaran pemerintah, dan kafasitas kelembagaan pemerintah daerah mendekati nihil. Situasi Negara berkembang yang dapat memfasilitasi tercapainya manfaat maksimum dari struktur pemerintahan daerah yang lebih terdesentralisir, (*Bhal dan Linn dalam Richard M. Bird, 2000*) mencakup:

1. Kecukupan SDM yang berkualitas, memiliki akses ke bahan bahan dan pabrik pabrik barang modal untuk memperluas jangkauan pelayanan masyarakat bila diperlukan;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

2. Administrasi perpajakan yang efisien;
3. Kewenangan perpajakan yang mampu menjangkau dinamika perkembangan pendapatan penduduk dalam porsi besar;
4. Permintaan pelayanan masyarakat yang elastic terhadap perubahan pendapatan aparat lokal yang terpilih telah dikenal oleh masyarakat; dan
5. Daerah memiliki sebagian kewenangan untuk menetapkan APBD dan tarif pajak.

Terdapat dua cara pandang terhadap desentralisasi fiskal, cara pandang pertama, *top down* dan kedua cara pandang *bottom up*. Cara pandang yang melihat dari bawah ke atas (*bottom-up*), pada umumnya bernilai politis yang penekanannya pada partisipasi politik lokal dan efisiensi alokasi. Adapun yang melihat dari atas ke bawah (*top-down*), menilainya dapat meringankan beban pusat dengan mengalihkan *deficit*.

Dari dua perspektif itu, penerapannya sangat bervariasi di berbagai Negara. *Bottom up* lebih tepat untuk Negara seperti India, Afrika Selatan atau Bosnia Herzegovina. Hal ini disebabkan karena heterogenitas daerah tergolong tinggi dan dalam banyak hal keputusan keputusan politiknya dimaksudkan untuk membuat daerah berpotensi untuk mandiri. Sebaliknya sebagaimana terjadi pada negara negara berkembang, secara umum perspektif *top down* justru tampak lebih tepat, dicontohkan dalam hal ini adalah RRC (*Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, 2005*).

Di Indonesia, desentralisasi fiskal merupakan salah satu aspek yang dikembangkan diantara beberapa desentralisasi yang mulai dikenalkan, yaitu Desentralisasi Ekonomi, Desentralisasi Administrasi; Desentralisasi politik dan Desentralisasi Fiskal itu sendiri yang dikembangkan dalam "Alokasi Sumber Daya Nasional yang Efisien melalui hubungan keuangan pusat dan daerah yang transparan dan akuntabel".

Untuk mewujudkan visi tersebut melalui kebijakan desentralisasi fiskal, meliputi:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

1. hubungan keuangan pusat dan daerah yang meminimumkan ketimpangan;
2. sistem penerimaan dan pembiayaan daerah untuk efisiensi alokasi;
3. keleluasaan belanja daerah untuk mencapai SPM; dan
4. harmonisasi belanja pusat dan daerah untuk pelayanan publik.

Penjabaran kebijakan tersebut sebagai satu misi dioperasionalisasikan pada empat sistem:

1. Sistem dana perimbangan;
2. Sistem pajak retribusi dan pembiayaan daerah;
3. Sistem administrasi dan penganggaran pemerintahan; dan
4. Sistem penyediaan pelayanan publik dengan penerapan SPM.

Melalui sistem yang ada diterapkan secara simultan dengan desentralisasi pemerintahan, antara lain melalui sistem dana perimbangan yang dikenal pula sebagai dana transfer. Sistem ini dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan vertikal dan horisontal, dan untuk percepatan pembangunan daerah.

Dana Transfer terdiri dari 2 (dua) bagian besar: dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; dan dana antar pemerintah daerah. Namun berbagai pendekatan dilakukan untuk mengingatkan agar dana transfer seyogyanya tidak memberikan “insentif untuk pemekaran” dan in-efisiensi anggaran, melainkan dana transfer harus disalurkan sesuai dengan anggaran dan jangka waktu penyaluran yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Hendaknya senantiasa diingat bahwa dana transfer dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan vertikal dan horisontal, dan untuk percepatan pembangunan daerah. Ketimpangan vertikal dalam bentuk harmonisasi hubungan pusat dan daerah, ketimpangan horizontal adalah dalam rangka keseimbangan antardaerah. (DR. Hamid Paddu, 2011).

Hal tersebut dimaksudkan untuk mewaspadaikan bahwa desentralisasi tidak hanya bisa gagal memperbaiki pelayanan daerah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

, tetapi juga dapat mengganggu kestabilan nasional. Dingatkan bahwa resiko terbesar dapat terjadi ketika penerimaan didesentralisir tanpa disertai langkah langkah yang memadai dalam menjamin stabilitas mobilisasi dana yang mencukupi dan berlanjut, dan memastikan kemampuan serta tanggungjawab daerah dalam mengelola pengeluaran. Kasus kasus sebagaimana tersebut banyak terjadi dan tidak sulit dijumpai di Argentina, Negara Negara di Eropa Timur, Tengah dan RRC. (*Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, 2005*).

Di Indonesia dana transfer dapat dijumpai dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU); dan Dana Alokasi Khusus (DAK); dan dana transfer lainnya. Tiga bentuk dana tersebut, adalah instrumen untuk mengatasi ketimpangan vertikal dan horisontal. Dana yang keempat merupakan diskresi Pemerintah Pusat.

Adapun langkah langkah yang harus ditempuh dalam rangka perbaikan formula DAU:

1. DAU ditentukan oleh kebutuhan fiskal dan potensi fiskal;
2. Variabel-variabel *fiscal needs* adalah jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis, tingkat pendapatan masyarakat yang memperhatikan kelompok masyarakat miskin;
3. *Fiscal capacity* dilihat berdasarkan variabel potensi industri, potensi Sumber Daya Alam (SDA), potensi Sumber Daya Manusia (SDM), dan PDRB;
4. Kapasitas fiskal relatif telah dapat diestimasi dengan baik;
5. Kebutuhan fiskal seharusnya didasarkan atas Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Analisa *Standar Belanja* (ASB);

Uji statistik menunjukkan bahwa variabel Penduduk (VP) dan indeks kemahalan konstruksi (IKK) merupakan variabel yang sangat dominan mempengaruhi pola belanja daerah:

1. Variabel penduduk *proxy* kebutuhan daerah terhadap pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

2. Indeks Kemahalan Konstruksi *proxy* kebutuhan pembiayaan infrastruktur.

Akhirnya diperlukan justifikasi akademis dalam penentuan pembobotan, dan bukannya menjadi *exercise* yang bersifat coba-coba ataupun politis – alokasi DAU menurunkan ketimpangan horizontal (DR.H. Hamid Paddu,2011).

Ancaman bagi negara negara yang preferensi penduduknya hampir tidak mungkin diakomodasi dalam anggaran pemerintah adalah sejauh manakah masalah kependudukan dibanyak Negara Dunia Ketiga dapat menunjang atau sebaliknya dapat menghambat peluang mereka meraih tujuan tujuan pembangunan untuk dapat mempengaruhi pertumbuhan penduduk.

*James Grant* (dalam Michael P. Todaro ddk, 2004), mengemukakan antara lain:

1. Mampukah Negara Negara Dunia Ketiga meningkatkan taraf hidup penduduknya ditengah laju pertumbuhan penduduk dan mengatasi tingkat kesulitan yang dihadapi dalam hal pelayanan dan berbagai macam fasilitas sosial seperti perumahan , tarnsportasi, sanitasi dan keamanan ? ;
2. Apa yang harus dilakukan untuk mengatasi ledakan angkatan kerja, apakah hanya akan berusaha menjaga agar tingkat pengangguran tidak meningkat ? ;
3. Apa saja implikasi dari tingginya laju pertumbuhan penduduk dan peluang untuk meringankan penderitaan penduduknya?;
4. Apakah mampu memperluas dan meningkatkan kualitas kesehatan dan sistem pendidikan, sehingga setiap orang paling tidak mempunyai kesempatan mendapatkannya? ;
5. Sampai sejauh manakah rendahnya taraf kehidupan terhadap jumlah anggota keluarga. Apakah memang ada hubungan signifikan antara keduanya?;
6. Sejauhmana peningkatan kemakmuran negara maju menjadi faktor penghambat negara miskin mengatasi lonjakan jumlah penduduk. Apakah usaha usaha yang dilakukan negara kaya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

akan membawa akibat buruk bagi lingkungan hidup global dan peningkatan taraf hidup negara miskin mengimbangi ledakan penduduknya daripada peningkatan *absolute* jumlah penduduk itu sendiri?.

Ledakan jumlah penduduk, pengangguran dan peningkatan angkatan kerja serta kemiskinan merupakan satu lingkaran yang mata rantainya harus diputus melalui kebijakan desentralisasi yang terintegrasi secara nasional, baik secara konsepsi, program maupun dalam pelaksanaannya. Disinilah letaknya bahwa desentralisasi itu dilaksanakan secara terstruktur, terintegrasi dan adaptif, mengingat masalah kependudukan, kemiskinan dan pengangguran bukan hanya masalah lokal, akan tetapi satu masalah global.

Issue mengenai kemiskinan *absolute* bahkan telah marak dibicarakan di tingkat global sejak awal abad ke duapuluh. Suatu pertemuan para duta besar pada tahun 2000, dengan Dewan Eksekutif *UNPD/UNFPA* dan *Unicef* serta Bank Dunia di Amerika, bahwa tantangan yang dihadapi dalam pembangunan adalah karena masih tingginya tingkat kemiskinan *absolute*. Pertemuan itu kemudian merekomendasikan langkah langkah yang perlu dilakukan bagi partisipasi semua pihak, antara lain (DR.J.Kaloh, 2002):

1. Perlunya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan;
2. Perlunya peningkatan keahlian lokal dalam melakukan pembangunan;
3. Perlunya penurunan tingkat kerawanan pembangunan ekonomi; dan
4. Perlunya merumuskan kebijakan ekonomi yang berpihak kepada orang miskin yang dapat mendorong masyarakat mendapat akses dalam usaha mereka.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Seorang pengamat, *Kineehi Ohmae*, penulis buku *World and Triad Power* (dalam Sidik Jatmika, 2001) menyatakan bahwa masa depan abad 21 bukan hubungan bersifat antar negara, “G to G”, melainkan antar pemerintah daerah *local government*. Pada era globalisasi, demokratisasi, dan liberalisasi sekarang ini pemerintah daerah harus menjadi ujung tombak untuk kampanye investasi maupun penarikan modal, termasuk dalam hal ini modal dari luar negeri atau dunia internasional.

Desentralisasi selayaknya dikelola secara transparan, terbuka dan terintegrasi antar sektor dan aktor. Di sinilah subtansi, atau makna yang dikandung otonomi seluas luasnya, tidak ada masalah yang tidak bisa diatasi, masalah adalah sumber inspirasi, Daerah dapat mengatasi masalahnya sesuai skala kemampuan ditunjang kerjasama lintas sektor dan aktor tadi, tentu atas dukungan pemerintah pusat dan tingkat atasnya. (idp)

### **BAB III**

## **DESENTRALISASI DALAM PERSPEKTIF PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

*Mencermati beberapa undang undang tentang pemerintahan daerah, mulai dari masa berlakunya, penggantiannya dan pelaksanaannya, ternyata satu undang undang diganti karena beberapa faktor: faktor konstitusi yang berubah atau berganti, kedua faktor politis dan sistem politik, ketiga faktor implementasi, evaluasi dan dinamika pemerintahan daerah serta aspirasi masyarakat.*

*Perubahan undang undang pemerintahan daerah bukanlah secara parsial pada bagian bagian yang berkenaan. Akan tetapi perubahan bersifat menyeluruh, totalitas dalam bentuk penggantian undang undang sehingga terkesan bukan merupakan hasil evaluasi penyelenggaraan. Kalaupun penggantian itu sebagai bagian dari evaluasi, maka tentulah sosialisasi mengenai hal itu tidak maksimal atau luput dilakukan.*

*Kalau satu penggantian disebabkan oleh evaluasi, maka satu undang undang itu tumbuh dan matang, bukan hanya silih berganti yang berimplikasi pada masyarakat atau pelaksanaannya yang serta merta harus menyesuaikan diri terhadap perubahan yang bersifat radikal tersebut.*

*Membaca bagian dari buku ini, menimbulkan kesan bahwa aspek motivasi dan kesungguhan secara massif dalam pelaksanaan desentralisasi pemerintahan serta penyelenggaraannya perlu kesungguhan, dan mudah mudahan bagian ini masuk skala perhatian utama “revolusi mental”*

## **1. Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Sejak tahun 1945 atau sejak proklamasi kemerdekaan hingga pada era reformasi- setelah 70 tahun Indonesia merdeka-sekarang, telah terjadi peristiwa konstitusi atau Undang Undang Dasar Republik Indonesia sebanyak 5 (lima) kali, yakni:

1. Undang Undang Dasar Tahun 1945, (Pasca Proklamasi, tanggal 18 Agustus 1945)
2. Konstitusi RIS, (Hasil Konprensi Meja Bundar di Denhag, pengakuan kedaulatan oleh Belanda, tanggal 31 Januari 1950)
3. Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950, (Kembali kepada bentuk Negara Kesatuan, tanggal 15 Agustus 1950)
4. Undang Undang Dasar Tahun 1945 (Dekrit Presiden, kembali ke Undang Undang Dasar Tahun 1945, tanggal 5 Juli 1959);
5. Undang Undang Undang Dasar Tahun 1945 (Empat kali amandemen atau perubahan terhadap Batang Tubuh Undang Undang Dasar Tahun 1945 oleh MPR Tahun 1999, 2000, 2001, 2002.

Begitu pula mengenai Undang undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami beberapa kali pergantian. Undang Undang Pemerintahan Daerah atau peraturan yang mengatur tentang itu yang pernah ada di Indonesia,urut urutannya antara lain sebagai berikut:

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah
2. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
3. UU Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan daerah
4. UUNomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerinthan daerah
5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

6. Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960 Tentang DPRD-GR dan Sekretaris Daerah
7. UU No. 18 Th. 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
8. Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah (harus terlaksana Bulan Juli 1969)
9. UU No. 5 Th. 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Th. 1979 tentang Pemdes (Unifikasi daerah)
10. Tap MPR No. XV/MPR/1998 berisi tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI
11. UU No. 22 Th. 1999 Tentang Pemda dan UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah-dianggap quasi federalis karena daerah yang power constituent.
12. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
13. UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No. 3 Th. 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
14. UU No. 12 Th. 2008 Tentang Perubahan Kedua UU Pemda
15. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dari semua Undang Undang tentang Pemerintahn Daerah tersebut terdapat Undang Undang yang paling lama berlaku, yakni Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan terdapat Undang Undang yang paling singkat berlakunya, bahkan ada yang menulis terdapat undang undang yang tidak sempat diterapkan yakni Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Hal menarik yang perlu ditelusuri, adalah Undang Undang Dasar yang pernah berlaku pada priodenya masing –masing melahirkan pula undang undang organik tentang pemerintahan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

daerah dengan nomenklatur berbeda. Begitu pula, dengan Undang Undang Dasar yang sama melahirkan undang undang organik mengenai pemerintahan daerah berbeda beda.

Hal lainnya lagi, bahwa terdapat hubungan saling mempengaruhi satu undang undang pemerintahan daerah dengan sistem sistem lain, dalam hal ini terjadinya saling hubungan antara pemerintahan daerah dengan sistem politik yang berjalan pada satu masa pemerintahan tertentu. Dibuktikan oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang Undang yang tercatat pada predikat terlama berlakunya. Bertahan hingga 25 tahun seiring dengan sistim politik yang berlaku pada era tersebut. Satu era yang menekankan aspek stabilitas politik dan pembangunan ekonomi sebagai aspek dominan. Aspek stabilitas tidak dapat ditawar tawar, bahkan sampai pada kondisi tidak mungkinnya terjadi perubahan apalagi amandemen konstitusi atau Undang Undang Dasar.

Sesungguhnya perubahani konstitusi di jaman orde baru itu dimungkinkan hanya saja dibuat sedemikian rupa sehingga menjadi sulit, rumit dan menjadi tidak mungkin. Peluang perubahan yang dimungkinkan yaitu harus melalui satu proses yang disebut referendum yang diatur pada Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Akhirnya amandemen Undang Undang Dasar, di jaman Orde Baru itu, tidak terjangkau untuk dipikirkan, disamping karena harus melalui referendum nasional juga disertai dengan persyaratan yang demikian sulit. Hal ini, oleh beberapa kalangan, dapat memahaminya mengingat pada saat itu Indonesia baru saja keluar dari satu situasi yang oleh banyak kalangan menyebutnya sebagai situasi tidak menentu, perubahan sangat rentan.

Namun demikian pasca amandemen sebanyak 4 (empat) kali, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, hasil terakhir menunjukkan sulitnya dilakukan amandemen kembali setelah amandemen empat kali itu, bahkan lebih sulit.

Hasil penelitian Formappi (2005) menunjukkan bahwa untuk melakukan perubahan Undang Undang Dasar di masa yang akan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

datang tampak dipersulit. Hal ini dapat dicermati pada Pasal 37 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa : “ **Usul perubahan Undang Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan secara tertulis oleh sekurang kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR dan setiap usul perubahan Pasal pasal UUD harus menunjuk dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.**”

Melalui pasal ini, perubahan UUD itu malah semakin sulit, sekalipun MPR menyadari bahwa empat kali perubahan yang telah dilakukannya belum sempurna. Dibanding kalau mengacu pada pasal perubahan Undang Undang Dasar Pasal 37 (lama sebelum amandemen) cukup sederhana dan memberikan kemudahan bagi kemungkinan perubahan UUD, hanya saja kemudian terdapat Tap. No IV/MPR/1983 tentang Referendum bagi perubahan Undang Undang Dasar 1945 itu.

Selengkapnya Pasal 37 (lama), yakni : “ **(1). Untuk mengubah Undang Undang Dasar sekurang kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2). Putusan diambil dengan persetujuan sekurang kurangnya 2/3 daripada anggota yang hadir.**”

Dengan ketentuan mengenai perubahan Undang Undang Dasar oleh Anggota MPR hasil Pemilu 1999, di era reformasi justru semakin sulit, sehingga Formappi berpendapat, bahwa semangat yang terkandung di dalam aspek perubahan Undang Undang Dasar kembali ke semangat Orde Baru.

Kembali kepada hal mengenai pemerintahan daerah, kaitannya dengan hal yang menarik lainnya untuk disimak, adalah hubungan antara Konstitusi dengan dinamika pemerintahan dalam negeri. Pada Undang Undang Dasar yang sama bisa terjadi berulang ulang perubahan undang undang organik mengenai pemerintahan daerah. Mulai berlakunya Undang Undang Dasar 1945 telah lahir beberapa undang undang yang mengatur pemerintahan daerah; begitupun setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandai berlakunya kembali UndangUndang Dasar Tahun 1945, lahir beberapa undang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

undang pemerintahan daerah, termasuk Undang Undang No 5 Tahun 1974 sampai pada era reformasi yang juga menetapkan undang undang menyangkut pemerintahan daerah dan otonomi daerah, sebelum dan setelah amandemen,<sup>3</sup> (tiga) kali berturut turut, Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014..

Akhirnya tercipta satu kondisi bahwa pada konstitusi yang sama atau Undang Undang Dasar yang sama lahir berbagai produk Undang Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, bahkan pada pasal yang sama, pasal 18, lahir berbagai undang undang organik tentang pemerintahan daerah.

Untuk lebih jelasnya kita perhatikan undang undang dimaksud : (1) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945, berlaku 3 tahun ; (2) Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948, berlaku 9 tahun; (3) Undang Undang Nomor 44 Tahun 1950, berlaku 7 tahun; (4) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957, berlaku 2 tahun; (5) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, tidak ditemukan, namun kemudian terbit Penpres berikutnya tahun 1960; (6) Penetapan Presesiden Nomor 5 1960, berlaku 6 tahun); (7) Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965, berlaku hanya beberapa bulan, dan bahkan ada pendapat menyebutkan tidak sempat berlaku hingga masuk pada peristiwa G 30/S PKI; (8) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 , berlaku 25 tahun; (9) Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, berlaku 6 tahun dan 5 bulan; (10) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, berlaku 11 tahun; (11) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, diundangkan 2 Oktober 2014, berlaku sampai sekarang.

Rangkaian undang undang yang mengatur pemerintahan daerah secara silih berganti cukup membuktikan dinamika pemerintahan daerah dan banyaknya faktor berpengaruh bagi undang undang itu untuk bertahan atau diganti, antara lain : peristiwa konstitusi meliputi pergantian atau perubahan, faktor politis dan sistem politik yang dikembangkan, kondisi dan dinamika masyarakat, faktor penerapan, pelaksanaan dan implementasi

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

undang undang tersebut di daerah. Namun keseluruhannya itu memberi arti betapa pentingnya Pemerintahan Daerah.

Adapun pasal Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang paling banyak melahirkan undang undang itu, yakni pasal 18, selengkapnya (sebelum amandemen), sebagai berikut :

***“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang undang , dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa”***

**Penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945:**

I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeen schappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang undang .

Di daerah daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

(Catatan penulis , naskah teks pasal 18 dan penjelasan ditulis dari Buku Undang Undang Dasar , Pedoman Penghayatan Pengamalan Pansila (Ketetapan MPR No.II/ MPR /1978,Garis Garis Besar Haluan Negara (Ketetapan MPR No.II/MPR/1993, diterbitkan BP-7 Pusat,1995. Dalam buku pada penjelasan pasal 18, terdapat angka romawi “II”,untuk kepentingan teknis, penulis hanya menuliskan satu romawi”I”).

B.N.Marbun,SH (2005), mengomentari hal ini bahwa “Bagi orang yang tidak ahli konstitusi, akan sangat sulit menerjemahkan isi pasal 18 (itu) apalagi mengelaborasi secara tepat. Hal yang sama

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

juga dialami para legislator (DPR & DPRD) dan pihak eksekutif di Pusat dan di Daerah”.

Mudah-mudahan kekhawatiran B.N. Marbun dapat teredam setelah Pasal 18 UUD 1945 diamandemen. Perubahan pasal 18 UU 1945 yang sebelumnya hanya satu ayat berikut penjelasan berubah menjadi beberapa pasal, bagian dan ayat, bahkan perubahan tersebut menempatkan bab tersendiri mengenai Pemerintahan Daerah. Mengenai hal ini, dapat kita cermati perubahan perubahan itu, khusus pasal 18 pada Amandemen UUD 1945, sebagai berikut :

Sebelum diubah, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (tanpa ayat), setelah diubah menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B.

Perubahan dalam bab ini dan juga pada bagian lainnya merupakan satu pendekatan baru dalam mengelola Negara. Di satu pihak ditegaskan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan di pihak lain ditampung kemajemukan bangsa sesuai dengan sasanti *Bhineka Tunggal Ika*.

Pencantuman tentang Pemerintahan Daerah di dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatar belakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itu dilakukan setelah belajar dari praktek ketatanegaraan pada era sebelumnya yang cenderung sentralistik, adanya penyeragaman sistem pemerintahan seperti dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, serta mengabaikan kepentingan daerah. Akibat kebijakan yang cenderung sentralistik itu maka Pemerintah pusat menjadi sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah sehingga, ada yang berpendapat, bahwa di masa itu daerah diperlakukan bukan sebagai subyek yang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi obyektif yang dimilikinya. Mengenai hal ini, akan diuraikan pada bagian lain buku ini.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Perubahan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda atau tuntutan reformasi.

Adapun tuntutan reformasi tersebut adalah:

1. Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Penghapusan doktrin Dewifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI);
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak azasi manusia (HAM) serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
4. **Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);**
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan kehidupan demokratis.

Amandemen atau perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang menjadi salah satu tuntutan reformasi dan digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan Hak Azasi Manusia (HAM).

Selain itu, terdapat pasal pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menyebabkan kemerosotan di berbagai bidang kehidupan.

Perubahan pasal 18, antara lain melalui penerapan Bab tentang Pemerintahan Daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam kerangka menjamin dan memperkuat NKRI sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, 18A, 18B. Bab mengenai Pemerintahan Daerah dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah terdiri atas 4 (empat) bagian, yakni:

- a. Pembagian Daerah;
- b. Pemerintahan Daerah;
- c. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah;
- d. Pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat.

Penjelasan mengenai empat bagian tersebut adalah sebagai berikut:

**a. Pembagian daerah**

Mengenai pembagian daerah Indonesia yang semula diatur dalam satu pasal tanpa ayat diubah menjadi satu pasal dengan tujuh ayat. Subtansi pembagian daerah yang semula diatur dalam pasal 18, setelah diubah ketentuan tersebut diatur menjadi pasal 18 ayat (1) dengan rumusan sebagai berikut.

*Pasal 18*

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota , yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang undang.*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Perubahan itu dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi daerah propinsi dan dalam daerah propinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25 A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**b. Pemerintahan Daerah**

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat(2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), yang rumusannya sebagai berikut.

***Pasal 18***

- (2) *Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi , kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya,kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.*

**c. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah**

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam satu pasal, yaitu pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 18A

- (1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*

Ketentuan Pasal 18 A ayat (1) ini terkait erat dengan Pasal 4 ayat (1) dengan ketentuan bahwa Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berlandaskan atau mengacu pada Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan.

- (2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang.*

**d. Pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan kesatuan masyarakat hukum adat.**

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 mengatur pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa oleh Negara dalam satu pasal, yaitu Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut.

**Pasal 18 B**

- (1) *Negara mengakui dan menghormati satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang.*
- (2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang undang.*

Demikian dinamisnya pemerintahan daerah sehingga pasal 18, sebagai satu satunya pasal mengenai pemerintahan daerah mengalami pula amandemen bersama pasal pasal lainnya. Amandemen melalui proses yang panjang, sejak pembahasan di tingkat Panitia Ad Hoc III (tahun 1999), kemudian Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999- 2000, tahun 2000-2001, tahun 2001- 2002, dan tahun 2002-2003) sampai pembahasan pada sidang sidang MPR.

Dinamika penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat pula kita cermati pada kebijakan pemerintah sejak awal kemerdekaan hingga sekarang, antara lain ( M.Solly Lusion, SH,1983):

1. Program Kabinet Shjahir I, II, dan III (14 Nop. 1945-3 Juli 1947), berturut-turut disebut: Menyempurnakan susunan Pemerintah Daerah (Pemda) berdasarkan kedaulatan rakyat, Menyusun Pemerintah Pusat dan Daerah yang demokratis.
2. Program *Kabinet Halim* (21 Jan. 1950-6 Sept. 1950) antara lain menyambut: “Melaksanakan Pemilu DPR R.I dan DPR Daerah”,
3. Program *Kabinet Natsir* (6 September 1950- 27 April 1951): “Mencapai konsolidasi dan menyempurnakan pemerintahan dan seterusnya” yang seharusnya diterapkan: antara lain “mendemokratisir ini tentu harus terlihat pula didalam

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- susunan pemerintahan daerah, dan seterusnya” dan pada masa kabinet ini yang berlaku ialah UU No. 22 tahun 1948.
4. Program *Kabinet Sukiman-Suwirjo* (27 April 1951-3 April 1952), antara lain “Mempercepat terlaksananya otonomi daerah”,
  5. *Kabinet Wilopo* (3 April 1952-1 Agustus 1953): “Menyelesaikan penyelenggaraan dan mengisi otonomi daerah, menyederhanakan organisasi pemerintahan pusat”,
  6. *Kabinet Ali-Wongso-Arifin* (1 Agustus 1953-12 Agustus 1955): antara lain “Memperbaharui politik desentralisasi dengan jalan menyempurnakan perundang-undangan dan mengusahakan pembentukan daerah otonom sampai ketinggian yang paling bawah”,
  7. *Kabinet Burhanuddin* (12 Agustus 1955-24 Maret 1956), antara lain “Menyelesaikan perundang-undangan desentralisasi sedapat-dapatnya dalam tahun 1955 ini juga”,
  8. *Kabinet Ali-Roem* (24 Maret 1956-April 1957), antara lain “Melaksanakan pembentukan daerah-daerah otonom”, menetapkan dengan perundang-undangan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang memenuhi kepentingan daerah otonom dengan mengingat perkembangannya, menyelenggarakan pemulihan DPRD”,
  9. *Kabinet karya Juanda* (9 April 1957-9 Juli 1959), antara lain: “pekerjaan penyempurnaan otonomi” dibawah rangka UU No. 1 tahun 1957.

Selanjutnya setelah *Dekrit* 5 Juli 1959, berlaku kembali UUD 1945, kemudian khusus dibidang pemerintahan daerah, diundangkanlah Penetapan Presiden (Pen.Pres.No 6 tahun 1959), dengan suatu ide “dalam bidang desentralisasi maka demokrasi terpimpin akan mewujudkan pemerintahan daerah yang stabil dan efisien sehingga dapat membantu pemerintah pusat dan mencapai masyarakat adil dan makmur”.

## **DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Setelah Pen.Pres No. 6 tahun 1959 diundangkan kemudian Undang-Undang No. 18 tahun 1965, yang hingga masa kabinet Suharto, masih berlaku sebagai undang-undang organik. Setelah itu ditetapkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang bertahan hingga 25 tahun, sampai berakhirnya Orde Baru.

Setelah Reformasi-1998 dimana Presiden Soeharto menyatakan “berhenti” sebagai Presiden Republik Indonesia lalu digantikan Wakil Presiden B.J.Habibie, maka pada tahun itu juga keluar beberapa ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, antara lain Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berselang setelah itu, pada tanggal 19 Mei 1999, diundangkan 3 (tiga) undang undang, yakni : Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah ; dan Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN masing masing diundangkan pada 19 Mei 1999.

Lahirnya tiga Undang Undang tersebut sebagai produk legislasi pertama reformasi semakin menguatkan pemahaman mengenai dinamika pemerintahan daerah, diundangkan bersama dengan isu sentral reformasi, pemberantasan korupsi.

Dinamika Pemerintahan Daerah seiring dengan semangat reformasi pemerintahan Indonesia itu, sehingga Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang lahir sebagai kebijakan reformasi diganti lagi melalui 2 (dua) Undang Undang Pemerintahan Daerah berturut turut setelahnya, masing masing Undang Undang 32 Tahun 2004, diundangkan tanggal 15 Oktober 2004; Undang Undang Nomor 23 2014, diundangkan tanggal 2 Oktober 2014.

## **DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dari silih bergantinya undang undang mengenai pemerintahan daerah, mengguratkan dinamika penyelenggaraan Pemerintahan Daerah seiring dengan dinamika sistem politik di Indonesia.

Tiga undang undang di era reformasi, antara tahun 1998 – 2014: diundangkan pada era 3 (tiga) Presiden, yaitu:

1. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, era Presiden BJ Habibie;
2. Undang Undang 32 Tahun 2004, era Megawati Soekarnoputeri; dan
3. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, era Susilo Bambang Yudhoyono.

Dinamika pemerintahan daerah di Indonesia itu, ditandai pula dengan kebijakan Presiden Soekarno setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menjadi titik tolak berlakunya kembali UUD 1945. Pada tanggal 17 Agustus 1959 Presiden Sukarno menjelaskan bagaimana pemerintahan akan dijalankan setelah berlakunya kembali UUD 1945. Pidato Presiden ini diberi nama Perincian Manifesto Politik (Manipol). Manipol ini kemudian ditetapkan oleh Presiden Sukarno, menjadi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) melalui Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960, dikuatkan lagi dengan Tap. MPRS No. 1 tahun 1960.

Namun kemudian hal ini tidak langgeng seiring dengan terjadinya peralihan kekuasaan pada tahun 1967. Sejarah mencatat, tindakan-tindakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh MPRS dimasa Pra-G.30.S dibatalkan.

### **2. Babak Baru Pemerintahan Daerah dalam Siklus Politik Nasional**

Telah jelas dalam kamus kita semua, bahwa pemerintahan daerah adalah bagian integral pemerintahan secara nasional. Seperti halnya dengan pembangunan, yang meneruskan nilai integrasi itu, bahwa pembangunan daerah adalah bagian integral pembangunan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

nasional, atau sering dibahasakan secara ideal, bahwa pembangunan daerah adalah pembangunan nasional yang di letakkan di daerah, dan pembangunan daerah adalah pembangunan nasional itu sendiri. Semua itu berlangsung dalam tatanan *botton up dan top down*, sejalan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* (asas tugas pembantuan) yang dalam wujud teknis pembangunan dikenal dengan terminologi: pembangunan nasional, pembangunan regional dan pembangunan lokal atau daerah.

Seperti itulah Indonesia, satu kesatuan tak terpisahkan dalam Wawasan Nusantara dan dalam konsepsi kebangsaan, Bhineka Tunggal Ika yang dibangun melalui cara pandang kesejarahan yang telah menyatukan, konsepsi ketatanegaraan dalam wujud Negara kesatuan berbentuk Republik dengan kewenangan pemerintahan tertinggi berada pada Presiden.

Dalam perjalanan yang telah dilampaui tidak bisa dinapikan, senantiasa terjadi perebutan kekuasaan, dari satu rezim ke rezim yang lain, bukan babakan berlanjut sebagai kesinambungan melainkan perombakan. Sekarang pun kita berada pada babakan baru yang disebut reformasi.

Beberapa catatan penting pada saat peralihan kekuasaan dari Sukarno kepada Suharto yang ditemukan dan patut dikemukakan di sini, mengingat hal ini akan menambah referensi betapa pentingnya pemerintahan daerah, dimunculkan bahkan pada saat transisi kekuasaan. Bukan hanya pada sisi taransisi konstitusi, dari Undang Undang Dasar Sementara ke Undang Undang Dasar 1945 pasca dekrit sebagaimana telah diungkapkan terdahulu:

1. Sidang Umum MPRS yang ke-IV tahun 1966 menghasilkan 24 Tap. MPRS yang isinya meliputi berbagai bidang ketatanegaraan dan kebanyakan berupa landasan usaha untuk menertibkan kembali pelaksanaan pemerintahan sesuai dengan tuntutan UUD 1945, antara lain Tap. No. XXI tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya bagi Daerah. Ketetapan ini bersamaan dengan ketetapan MPRS

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

tentang Pengukuhan Suharto sebagai Pengembang Surat Perintah 11 Maret (Supersemar).

2. Pada tahun 1967, berlangsung Sidang Umum Istimewa (SUI) MPR, sebelum masa sidang istimewa, Presiden Sukarno telah menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Suharto pada tanggal 20 Februari 1967;
3. Sidang Umum Istimewa (SUI) tahun 1967, dihasilkan 4 (empat) buah Tap. MPRS dan yang terpenting diantaranya ialah Tap. MPRS. No. XXXIII tahun 1967 yang menetapkan Pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Ir. Sukarno, dan sekaligus mengangkat Suharto sebagai Pejabat Presiden.
4. *Sidang Umum Tahun 1968* (SU. MPRS.Ke-V), MPRS menghasilkan 8 (delapan) buah Tap. MPRS, yaitu Tap. No. 34 XXXIV s-d No. XLIV tahun 1968. Dalam Tap. MPRS No. XXXVIII tahun 1968, dicabut Tap-Tap. MPRS dari tahun 1960 sampai tahun 1965, berarti tindakan-tindakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh MPRS dimasa Pra-G.30.S dibatalkan.
5. Dengan Tap MPRS No. XLIV tahun 1968, MPRS mengangkat Suharto menjadi Presiden Penuh.
6. Sidang Umum Ke I MPR Tahun 1973 menghasilkan 11 (sebelas) buah Tap.

M. Sonny Lubis, 1983 mengklasifikasikan 11 Tap itu dari segi materinya, sebagai berikut:

1. Dua buah Tap, mengenai Tata Tertib, yaitu: Tap no I tentang Peraturan Tata Tertib MPR, dan No. II tentang tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
2. Satu buah Tap, yaitu mengenai delegasi wewenang, yaitu: Tap No. X tentang pelimpahan tugas dan kewenangan kepada Presiden/mandataris MPR untuk melaksanakan Tugas Pembangunan.
3. Dua buah Tap. Pengangkatan-Pengangkatan, yaitu: Tap. No. IX tentang Pengangkatan Suharto menjadi Presiden, dan Tap.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

No.XI tentang pengangkatan Sri Sultan Hamnegkubuwono IX menjadi Wakil Presiden

4. Duah buah Tap. tentang Garis kebijaksanaan pemerintahan, yaitu: Tap No. V tahun 1973 tentang peninjauan kembali produk-produk yang berupa Tap-Tap MPRS dan Tap. No. IV tentang GBHN
5. Empat buah Tap. mengenai struktur pemerintahan, yaitu: Tap No. VI tentang Hubungan tata kerja antara Lembaga-lembaga Tertinggi dengan/atau antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Tap. No. VII tentang keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan, Tap No. VIII tentang Pemilu yang akan datang dan Tap. No. III tentang Pertanggung jawaban Presiden.

Adapun isi Tap. No. V tahun 1973 adalah tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Tap-Tap MPRS. Pada hakikatnya yang ditinjau kembali ini ialah Tap-Tap yang dihasilkan MPRS dalam Sidang-Sidang tahun 1966, 1967, dan 1968. Dinyatakan tidak berlaku lagi Tap-Tap MPRS itu karena materinya sudah tertampung dalam GBHN – Tap. No. IV tahun 1973, salah satunya adalah Tap. No. XXI tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada Daerah ( M.Solly Lubis, SH., 1983).

Gambaran politik mengenai pemerintahan daerah di masa Presiden Soekarno dapat kita jumpai pada Tap. MPRS No. II tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 berikut Lampiran-Lampirannya: A, B dan C, yang berasal dari hasil karya Depernas, yang akhirnya diterima dengan baik untuk dilaksanakan oleh Presiden Sukarno pada upacara penyerahan ketetapan tersebut tanggal 13 Desember 1960 (M. Solly Lubis, Sh.,1983):

### **Lampiran “A”**

(penyempurnaan) Tap. MPRS No. II itu, dapat kita petik butir-butir pikiran dan pendirian politik MPRS.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*1. Tentang Organisasi Negara Kesatuan.*

Agar terjamin sifat-sifat dan syarat-syarat pemerintahan yang stabil, wibawa, mencerminkan kehendak rakyat dan revolusioner, perlu diadakan retooling badan-badan eksekutif, yudikatif dan legislative dari atas sampai kebawah sesuai dengan jiwa dan semangat “Djalannya Revolusi Kita”..

*2. Tentang Desentralisasi.*

Isi otonomi harus riil dan luas. Mengenai otonomi daerah hendaknya diberi otonomi yang seluas-luasnya seperti UU No. 1/57, menurut kemampuan tiap-tiap daerah.

*3. Tentang Pemerintahan Daerah.*

UU Perimbangan keuangan supaya segera ditinjau kembali dan dibikin lebih praktis. UU No. 6/1959 tentang penyerahan kekuasaan Pemerintah Umum kepada Daerah-Daerah swatantra harus dijalankan (dilaksanakan) dengan seksama. Tidak stabilnya politik otonomi dan desentralisasi Pemerintah Pusat, disamping kekurangan kepercayaan kepada daerah-daerah.

**Lampiran “B”**

Dapat dilihat saran-saran MPRS, sebagai berikut:

*1. Tentang Pembagian Daerah dan jumlah Tingkatan.*

*Seluruh wilayah* Indonesia dibagi habis dalam daerah swatantra. Daerah administrative harus diartikan sebagai suatu bentuk pengawasan Pusat atas Daerah-Daerah swatantra yang dilakukan oleh Departemen DNOD, dengan mengadakan Biro-Biro tersebut termasuk dalam bagian Otonomi dan Desentralisasi/Departemen DNOD.

*Daerah swatantra* terdiri dari 3 tingkatan, tingkat I dan tingkat II sebagaimana yang telah ada dan yang masih akan diadakan berdasarkan perundang-undangan yang telah ada. Tingkat III diadakan pada daerah *Kecamatan* atau *Kesatuan Masyarakat Hukum* yang cukup besar, atau dari gabungan beberapa desa.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Daerah Swatantra Tingkat III pada akhirnya harus menggantikan kesatuan masyarakat hukum yang terendah..

Harus segera adanya ketentuan dalam UU organik yang membagi habis seluruh wilayah RI dalam tiga tingkatan daerah swatantra sebagai pelaksanaan UUD pasal 18.

Keresidenan supaya dihapuskan dan pegawai-pegawainya ditampung didalam daerah swatantra.

*2. Tentang Desentralisasi.*

Mengharap kepada Presiden untuk membikin UU Pokok tentang Pemerintahan Daerah tersebut, secepat mungkin dengan bekerjasama dengan DPRGR dan dalam penyusunan UU Pokok Pemerintahan Daerah ini hendaklah dihindarkan doublures terutama mengenai tugas dan wewenang.

*3. Tentang Pemerintahan Daerah.*

Harus segera diadakan satu saja UU Pokok tentang Pemerintah Daerah yang mencakup segala pokok-pokok (usul-usul) yang progresif dari UU No. 22 tahun 1948, UU No. 1 tahun 1957, Pen. Pres. No. 6 tahun 1959 dan Pen. Pres No. 5 tahun 1960, sesuai dengan ide demokrasi terpimpin. Untuk mencapai efisiensi, setiap penyerahan tugas dan wewenang hendaknya diatur sedemikian, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya doublures dalam bidang-bidang tugas dan wewenang tersebut.

*4. Tentang Pemerintahan Desa.*

Untuk penyempurnaan aparatur Pemerintahan Desa dalam rangka penyelenggaraan Pola Pembangunan Semesta, perlu memperlengkapi UU Pokok Pemerintahan Daerah No. 1 tahun 1959 dengan pelaksanaan pembentukan Pemerintahan Daerah Tingkat III.

Semua warga penduduk desa baik pria maupun wanita berhak memilih dan dipilih. Hak Desa untuk mengatur rumah tangga dan mengurus rumah tangganya sendiri diatur dengan Undang-Undang.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dasar pembentukan disesuaikan dengan anjuran Presiden tanggal 17 Agustus 1960. Dalam pembentukan Daswati III harus memperhatikan factor psychologis. Adanya jaminan Undang-Undang hak yang sama bagi pria dan wanita untuk memilih dan dipilih sebagai Kepala Desa.

Perlu adanya UU Nasional yang tidak menghambat perkembangan Desa dan diantaranya mengatur: Aparatur Desa, Tugas dan wewenang Desa dan Penggabungan Desa-Desa dengan dicabutnya IGO dan IGOB dan lain-lain peraturan kedesasaan yang berbau colonial dan feudal.

Harus segera diadakan retooling tentang Desa dengan mengganti segala peraturan perundangan Desa colonial dengan UU Nasional yang mengatur: Aparatur Pemerintah Desa. Tugas dan wewenang Desa dan yang memungkinkan penggabungan-penggabungan Desa.

M.Solly Lubis, SH, (1983) memberi catatan khusus mengenai hal ini adalah:

1. Ide-Ide tersebut dalam Lampiran "B" itu, kemudian dituangkan oleh Pemerintah (Presiden dan DPRGR) dalam UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan dalam UU No. 19 tahun 1965 tentang Desapraja.
2. *Adapun* UU No. 18 tahun 1965 itu, tidak berlaku lagi sejak berlakunya UU No. 5 tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah* (berdasarkan Tap. MPR No. IV tahun 1973).
3. *Sedangkan* UU No. 19 tahun 1965 praktis tidak dijalankan. Melalui UU No. 6 tahun 1969, Undang-Undang No. 19 itu dicabut. Meskipun pencabutan itu disertai pernyataan bahwa tidak berlakunya baru nanti pada saat Undang-Undang No. 19 1965 tentang Desapraja itu tidak pernah mendapat pelaksanaannya sama sekali.
4. Dalam Tap. MPRS No. XXI tahun 1966 tidak ada ketentuan politis yang langsung mengenai Daerah-Daerah Tingkat

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- I,II,III maupun mengenai Desa secara Khusus, baik dalam Pasal-Pasalnya maupun dalam Penjelasannya.
5. Dalam Tap. No. IV tahun 1973, tidak ada uraian khusus mengenai Desa ataupun Daerah Tingkat III, tetapi dalam rangka uraian mengenai Aparatur Pemerintahan, terdapat satu alinea yang berbunyi: "*Meningkatkan secara bertahap kemampuan Aparatur Daerah, terutama Aparatur Pemerintah Desa, dengan fasilitas dan sarana*".
  6. Dalam UU NO. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang dilandaskan pada Tap. No. IV tahun 1973 diatas, pasal 88-nya berbunyi: "*Pengaturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-Undang*". Penjelasan UU tersebut tidak memberikan keterangan apa-apa.

### **Lampiran "C"**

Tap. MPRS No. II tahun 1960 itu, disebut "harapan" MPRS sebagai berikut

(Ringkasan Ketetapan M.P.R.S.R.I No. I dan II, 1960).

Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) harus ikut serta dalam usaha-usaha melanjutkan pelaksanaan Landreform, UU Pokok Agraria, UU Bagi Hasil dan Pembentukan Daswati III. Demikianlah materi-materi pokok yang dapat dipetik dari Tap. MPRS NO. II tahun 1960 itu, sepanjang mengenai Pemerintahan Daerah dan Desa, dalam rangka pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara seperti terdapat dalam Perincian Manipol.

Selanjutnya, M. Solly Lubis, SH (1983), menilai Pokok-pokok pikiran M.P.R.S yang terdapat dalam Tap. MPRS No. XXI tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah yang sekaligus menggambarkan dinamika politik pemerintahan daerah di era Presiden Soeharto (*Ketetapan-Ketetapan M.P.R.S. 1966-1968-1968*), Tap. PMRS No. XXI tahun 1966 tentang Pemberian Otonomi seluas luasnya kepada Daerah, ialah salah satu

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

diantara 24 Tap. yang dihasilkan oleh MPRS dalam Sidang Umum ke-IV tahun 1966 yang berlangsung sebagai sidang pertama sesudah peristiwa G.30.S./PKI. *Judul* Tap. ini, ialah Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada Daerah.

Melalui Tap. ini, MPRS menugaskan kepada pemerintah bersama-sama DPRGR untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah-Daerah, sesuatu dengan jiwa dan isi UUD 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap Daerah-Daerah (ps. 1)

Ketetapan ini menjelaskan: pemerintah harus konsekuaen menjalankan politik desentralisasi, sesuai dengan UUD 1945 dalam segala kemurniannya, yang menuju kearah tercapainya *desentralisasi territorial*, yakni meletakkan tanggung jawab otonomi riil yang seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah, disamping menjalankan *politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital* (lihat point 1 penjelasan tersebut).

Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya, semua urusan diserahkan kepada daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang (ps.2) *Penjelasannya* mengatakan, bahwa Menjalankan politik yang demikian itu berarti melanjutkan segala usaha penyerahan cq. Pemberian hak-hak kepada Daerah dan kepada alat pemerintah di Daerah, dalam rangka pendewasaan Daerah menuju swadaya dan swasembada dalam segala bidang (lihat Penjelasan, punt 2).

Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkungan pemerintahan daerah (ps.3) *Dijelaskan* selanjutnya, bahwa akibatnya ialah, bahwa urusan-urusan yang kini masih ada dalam kekuasaan atau termasuk kewenangan Pemerintah Pusat harus dialihkan menjadi tugas dan kewenangan daerah (desentralisasi) tanpa mengurangi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dibidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan. Sudah barang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

tentu tindakan-tindakan penyerahan tugas dan wewenang kepada Daerah itu harus di imbangi dengan keuangannya yang diperlukan. Untuk mencapai efisiensi, setiap pemyerahan tugas dan wewenang hendaknya diatur sedemikian rupa, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya *doublures* dalam bidang-bidang tugas dan wewenang tersebut.

Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah diatur kembali sedemikian rupa sehingga pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dapat terselenggara secara sehat (ps.4).

*Dijelaskan*, bahwa selanjutnya perlu diatur pula secara tegas mengenai persoalan kedudukan, hak dan kewajiban para karyawan Pemda, karena berhasil/tidaknya usaha-usaha dibidang pembangunan Daerah akhirnya ditentukan oleh para insan pelaksana (*the man behind the gun*). Karenanya, soal pembinaan, penyempurnaan dan pendidikan tenaga harus mendapat perhatian yang seksama, agar perkembangannya sejalan dengan kemajuan daerah-daerah yang bersangkutan (punt 5).

Demikian pula mengenai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah perlu diatur kembali sedemikian rupa, sehingga akan menjadi dorongan bagi daerah untuk lebih meningkatkan hasil pendapatnya sendiri secara maksimal (Penjelasan itu, punt 6).

*Pasal 5* tap. tersebut, menetapkan, supaya Pemerintah bersama DPRGR segera meninjau kembali UU No. 18 tahun 1965, UU No. 19 tahun 1965 dan Tap. MPRS No. II tahun 1960 paragraf 392 No. 1 angka 4 dan menyesuaikannya dengan perkembangan-perkembangan baru dalam rangka kembali kepada UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Kedudukan khusus Daerah Irian Barat ditiadakan dan selanjutnya disesuaikan dengan kedudukan Daerah-Daerah otonom lainnya (ps.6).

Selambat-lambatnya dalam tempo 3 tahun setelah dikeluarkannya Tap. ini, tugas tersebut pada ps.1. ps. 2, ps. 3, ps. 4 ps. 5 dan ps. 6 sudah dapat diselesaikan (ps. 7).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

*M. Solly Lubis, SH (1983) memberi catatan khusus mengenai hal ini:*

1. Tap tersebut ditetapkan pada tanggal 5 Juli 1966. Namun sejak tahun 1966 itu sampai saat keluarnya UU tentang Pokok-Pokok pemerintahan di Daerah (UU No. 5 tahun 1974) UU sebagaimana dimaksud Tap. diatas tidak pernah berhasil disusun.
2. Ide pemberian otonomi yang bersifat riil dan seluas-luasnya terlihat dalam Tap. ini, bersamaan dengan Tap. No. II th. 1960.
3. Dalam Tap. No. XXI th. 1966 diatas dikatakan bahwa asas desentralisasi harus dilaksanakan secara konsekuen dengan meletakkan tanggung jawab otonomi riil yang seluas-luasnya di tangan Pemerintah Daerah disamping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital, sedangkan dalam Tap. MPRS No. IV tahun 1973 dikatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan, yang tersebar diseluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan Dekonsentrasi (lihat Penjelasan Tap. MPRS No. XXI tahun 1966 punt 1 jo. Tap. MPR No. IV tahun 1973, GBHN, Bab IV bagian "D" sub "c" judul Aparatur Pemerintah).
4. *Jika diperbandingkan*, maka kedua Tap. diatas sama-sama menganut pendirian untuk melaksanakan asas-asas desentralisasi dan dekonsentrasi serentak, ingin memberikan hak otonomi kepada Daerah, tetapi bedanya ialah bahwa Tap No. XXI tahun 1966 hendak memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah sedangkan Tap. No. IV tahun 1973 hendak memberikan otonomi sedemikian sehingga

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

keutuhan Negara Kesatuan tetap terpelihara. Ide ini dijelaskan dalam *Penjelasan Umum* UU No. 5 tahun 1975 itu, No. 1 sub (e) dimana dikatakan: “*Prinsip yang dipakai bukan lagi*” otonomi yang riil dan seluas-luasnya”tetapi” otonomi yang nyata dan bertanggungjawab”

Dengan demikian prinsip otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang istilah “*seluas-luasnya*” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam GBHN.

Adapun urgensi Pemerintahan Daerah ditinjau dari segi kebijakan pemerintah yang tertera antara lain pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Tap MPRS/MPR, yaitu:

1. Masa kebijaksanaan (policy) menurut pola *Manifesto Politik* (Manipol), yang berlaku surut mulai 17 Agustus tahun 1959 sampai tahun 1966.
2. Masa kebijaksanaan politik menurut *Ketetapan-Ketetapan* (Tap) MPRS tahun 1966, 1967, dan 1968, yakni dari tahun 1966 sampai tahun 1973. Masa kebijaksanaan politik menurut *Tap. MPR. No. IV tahun 1973*.
3. Masa berlakunya Tap MPR No. XV Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah ; Pengaturan; Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengenai dinamika pemerintahan daerah di era Presiden BJ. Habibie, Abudurrahman Wahid, Megawaty Soekarnoputeri dan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, diuraikan tersendiri pada bagian lain buku ini.

### 3. Menunggu Kebijakan Pemerintahan Baru

Sejarah akan mencatat, bahwa dinamika perpolitikan di Indonesia berada pada puncak-puncak reformasi paska Pemilu Presiden 2014. Apalagi pada saat itu, Presiden Jokowi baru saja terpilih sebagai Presiden RI ke 7 (tujuh), artinya baru selesai memenangkan pertarungan yang menyisahkan persoalan politik tersendiri, khususnya di bidang supra struktur politik dan impra struktur politik.

Pasca Pemilihan Presiden dikenal dua koalisi partai politik yang merambah pula ke “Senayan” dalam bentuk gabungan fraksi-fraksi. Koalisi itu adalah “Indonesia Hebat” dan “Koalisi Merah Putih”. Banyak kepentingan yang berseliuran paska Pilpres yang memicu perang terbuka dua koalisi, katakanlah kepentingan penyusunan kabinet Jokowi yang kelak dikenal dengan “Kabinet Kerja” (Konon penamaan kabinet atau istilah Kabinet Kerja telah dikenal sejak jaman Presiden Soekarno, suatu kabinet yang akan diberi tugas menjalankan apa yang disebut dengan Manispeto Politik Republik Indonesia yang kelak akan dijadikan GBHN ketika itu (Tujuh Bahan Pokok Indokrinasi, Dewan Pertimbangan Agung, tahun tidak ditemukan)

Perang terbuka, lebih tepatnya perang strategi, dua koalisi juga berorientasi pada kepentingan penempatan kader-kader masing-masing partai koalisi di struktur legislatif dalam bentuk komisi-komisi, atau sekaligus pimpinan puncak lembaga legislatif itu, Ketua DPR dan seterusnya.

Umum menilai Jokowi berada di pusaran Megawaty, Surya Paloh, juga masih bergantung pada Prabowo Subiyanto yang sangat berpengaruh pada koalisi “oposisi” pemerintahan. Dalam hal pemerintahan daerah, Pemerintahan Presiden Joko Widodo masih bersentuhan dengan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono yang konsern terhadap pelaksanaan desentralisasi.

Soesilo Bambang Yudoyono di depan Sidang Paripurna DPD RI 23 Agustus 2006, mengungkapkan bahwa “... Salah satu aspek penting yang sangat menentukan kinerja pelaksanaan desentralisasi

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

adalah pengembangan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Dengan beban perencanaan sekaligus pelaksanaan pembangunan yang lebih berat di tingkatan pemerintahan lebih bawah, kita perlu membangun kompetensi dan profesionalitas Pemerintah Daerah. Peningkatan kemampuan itu akan sangat besar manfaatnya dalam melaksanakan semua aspek pembangunan daerah, terutama dalam mengembankan investasi dan menciptakan iklim berusaha secara kondusif. Dalam berbagai rapat koordinasi dengan Pemerintah Daerah, saya telah berulang kali meminta, agar daerah-daerah menciptakan iklim investasi dan iklim berusaha yang sehat di daerahnya. Berbagai peraturan daerah yang tumpang tindih dan menghambat investasi perlu diperbaiki. Demikian pula pelayanan birokrasi, terutama yang berkaitan dengan perizinan. Untuk kesekian kalinya saya sampaikan, “permudahlah setiap urusan”. Jangan mempersulit sesuatu, yang sesungguhnya dapat dilakukan dengan mudah”.

Gambaran mengenai hiruk pikuk politik di awal-awal pemerintahan Jokowi kita rangkum dari diskusi dan *sharing* pendapat Nindya Praja IPDN Kampus Sulawesi Selatan, Mei 2015 mengenai “Pembangunan Politik dalam konteks Pembangunan Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah”.

Ketika membicarakan judul kecil yang tertera dan akan kita bahas pada tulisan ini, penulis ingin menyampaikan bahwa judul tersebut diambil dari mata kuliah “Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah” dan matakuliah “Pembangunan Politik”. Judul ini dipilih menjadi topik diskusi mengingat ketika itu para praja masih diliputi informasi dan pemberitaan sekitar pelaksanaan Pemilihan Presiden 2014, sebagaimana dilansir pada beberapa media cetak dan lalu dijadikan sebagai topik diskusi setelah sebelumnya pemberitaan itu dikumpulkan dan dijadikan klipings Koran. Hal-hal tersebut relevan dengan isu, kriteria materi perkuliahan pembangunan politik, antara lain:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

1. Pembangunan Politik Sebagai Mobilisasi dan Partisipasi Massa. Dimana pada bagian ini dibahas corak kesadaran berpolitik masyarakat bekas negara jajahan yang dapat berubah menjadi warga negara yang aktif dan dinamis, yakni aktif menggunakan haknya di dalam memilih, aktif terlibat dalam proses politik, pengambilan keputusan. Diskusi juga membahas dinamika pengejawantahan aspirasi rakyat dalam tataran ketertiban umum.
2. Pembangunan Politik Sebagai Pembinaan Demokrasi, yakni penciptaan lembaga-lembaga politik dan praktek demokrasi. Dalam hal ini pembangunan politik yang dilakukan memperkuat kerangka nilai-nilai yang dianut.
3. Pembangunan Politik Sebagai Mobilisasi dan Kekuasaan sebagai Stabilitas dan Pembangunan yang tertib, yakni setiap bentuk kemajuan ekonomi dan sosial bergantung pada suatu lingkungan dimana ketidakpastian telah dikurangi dari perencanaan yang didasari pada prediksi yang relatif aman dan terjamin. Bukan stabilitas yang stagnan dan sekedar dukungan kepada *statusquo*.

Pada diskusi tersebut hal hal yang dikemukakan untuk diuraikan adalah:

1. Faktor-faktor berpengaruh sehingga calon Presiden dan Wakil Presiden Indonesia pada Pilpres tahun 2014 hanya terdapat 2 (dua) Pasangan Calon? Padahal sebelum Pemilu Legislatif 2014 telah terdapat beberapa nama yang mencuat di permukaan dan menjadi pemberitaan media, bahkan kampanye Pemilu legislatif menjadi ajang kampanye Pilpres. Nama nama calon Presiden tersebut, antara lain: Aburizal Bakri dari Golkar, Hatta Rajasa dari PAN, Wiranto dari Hanura dan beberapa Calon Presiden dari Konvensi Partai Demokrat.

Beberapa calon terpaksa gagal mengajukan diri karena partai mereka tidak memenuhi syarat perolehan pada Pemilu

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Legislatif sehingga terdapat beberapa partai gagal mengusung calon, dan harus merujuk ke partai lain untuk mengajukan calon atau untuk menggenapkan perolehan suara mereka masing masing agar memenuhi syarat syarat pengajuan calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Disinilah cikal bakal terbentuknya”koalisi partai”.

Akibat kreteria, syarat syarat pencalonan, maka terprementasi atau mengkristal hanya 2 (dua) pasangan calon Presiden, yakni PKB, Hanura, PKPI, Nasdem bergabung mendukung JOKOWI-JK yang adalah Calon dari PDI Perjuangan. Calon kedua adalah dari koalisi Partai Golkar, PPP, PAN, mendukung Prabowo Subianto-Hatta yang adalah Calon dari Gerindra dan PAN.

Akhirnya diskusi mencatat, Terdapat faktor yang berpengaruh dan menjadi simpulan diskusi, yakni: Syarat Partai Politik yang dapat mencalonkan Presiden yaitu jumlah perolehan suara (prosentase) suara pada Pemilu Legislatief yang tinggi (15 % dari total suara sah) Jumlah ini tidak mampu dicapai secara utuh oleh satu partai politik. Disamping itu tidak terdapatnya Partai Politik yang menembus syarat *electoral record* tersebut, yaitu karena suara pemilih menyebar kepada partai partai yang ada. Hal ini merupakan konsekwensi multi partai yang dianut Indonesia.

Dalam konteks pembangunan politik: struktur, proses dan budaya politik, maka perlu dievaluasi atau ditinjau ulang syarat perolehan suara partai untuk dapat mencalonkan calon Presiden atau calon Wakil Presiden, demikian pula jumlah partai yang ideal bagi satu Negara; dan perlu ada standar kompetensi bagi partai. Dengan mempertahankan syarat yang ada sekarang (15 %), maka hasil akhir ke depan dalam konteks Pembangunan Politik adalah: kemenangan mutlak pada Pemilu Legislatif menjadi modal awal kemenangan pada Pilpres pada tataran pencalonan. Dengan demikian prilaku politik partai politik (tetap) akan menyatukan isu calon presiden pada kampanye legislatif. Namun demikian, bukan jaminan, kemenangan partai pada pemilu legislatief otomatis memenangkan pula pemilu presiden. Hal ini disebabkan, disamping karena sifat pemilih yang berubah ubah, mobilisasi partisipasi

pemilih juga berbeda, figur berbeda apalagi jika masih kental pengaruh *ethnosentrisme* kedaerahan yang melekat pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Jika hanya terdapat dua pasangan calon, itu bukan faktor individu (pasangan calon presiden dan wakil presiden) yang tidak memenuhi kriteria (administrasi, uji publik, kualifikasi, kapasitas dan kompetensi dsb). Akan tetapi faktor yang berpengaruh terhadap jumlah calon presiden adalah “syarat partai politik yang dapat mengajukan calon” dan “tingkat kapasitas partai politik menjual calonnya”.

2. Hal berkembang pasca Pilpres 2014, antara lain : Pilpres 2014 dinilai sebagai Pilpres yang paling keras pada perang media atau perang narasi ?

Dinilai paling keras dari segi narasi, pernyataan pernyataan di media yang cenderung menyerang pribadi calon presiden dan wakil presiden, sehingga saat itu berkembang isu isu yang merupakan kriminalisasi dan konspirasi politik saling menjatuhkan.

Sementara itu, dipahami demokrasi yang sehat adalah melontarkan pernyataan pernyataan atau kritikan kritikan yang berkaitan dengan program, kebijakan yang akan diambil oleh seorang calon bila terpilih.

Kritikan atau serangan narasi haruslah bersifat konstruktif, edukatif dan memenuhi etika politik, etika demokrasi berdasarkan ideologi dan konstitusi negara yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan, sehingga dengan demikian *ajang Pilpres* dapat memberi pendidikan politik sebagai bagian dari pembangunan politik.

Harapannya, sebagaimana dijelaskan di atas, perang narasi pada Pilpres 2014 dapat menjadi pembelajaran politik, yaitu kiranya dinamika politik yang tinggi tetap menjamin stabilitas politik. Namun apa yang terjadi bagi Pilpres 2014 ?

Pelaksanaan Pilpres 2014, berlangsung aman, tertib, tepat waktu dan tanpa insiden yang berarti, sekalipun harus berakhir

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

di Mahkamah Konstitusi. Kesimpulannya pelaksanaan Pemilihan Presdien dan Wakil Presdien Tahun 2014 berhasil. Berhasil menetapkan pasangan calon sebagai Presiden terpilih dan Wakil Presdien terpilih. Hanya saja pasca Pilpres gelombang masalah bersahut-sahutan.

Pilpres telah selesai akan tetapi perang legislatif dan partai politik masih berlangsung bahkan antara partai politik dengan eksekutif. Saling serang yang terjadi berimbas bahkan hingga penetapan undang undang pemerintahan daerah dimana salah satu *crusialpoint* -nya adalah “Pemilihan Kepala Daerah Langsung vs Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan. Ahok atau Basuki Cahaya Purnama, Gubernur DKI secara serta merta *menyemplunkan* diri dalam dinamika itu dengan menyatakan mengundurkan diri (sebagai anggota) dari Partai Gerindra (Partai yang mengusungnya menjadi Wakil Gubernur), partai yang kemudian mendorong pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui DPRD, bersama Partai Koalisi Merah Putih lainnya. Umum menilai, tidak ada hubungan Gubernur DKI itu dengan sengketa di DPR RI mengenai tarik ulur pemilihan kepala daerah antara langsung dengan melalui dewan. Secara pribadi mungkin, sekedar memberi *mop politik* mempengaruhi publik.

Adapun pembelajaran politik Pilpres 2014 yang dapat dipetik adalah kedewasaan berpolitik para calon, sekalipun terdapat pihak luput menahan diri, akan tetapi dapat teratasi, setiap persoalan dirujuk kepada peraturan perundang undangan, dalam hal ini fungsi yudikatif ikut serta dalam dinamika politik 2014.

3. Diskusi juga membahas polemik atau pro kontra pada pembahasan RUU Pemerintahan Daerah mengenai pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD dan pemilihan langsung oleh rakyat?

Dinamika yang demikian tinggi antara fraksi pro pemilihan langsung dan faraksi pro pemilihan melalui DPRD berbuntut pada sikap Presiden (SBY) mengganti undang undang pemerintahan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

daerah yang telah dibahas dan ditetapkan DPR berdasarkan pengajuan konsep (RUU) dari eksekutif menjadi Perpu.

Polarisasi nampak jelas antara kubu yang pro pemilihan langsung dengan kubu pemilihan melalui DPRD, yakni antara Koalisi Indonesia Hebat dengan Koalisi Merah Putih. Demokrat memilih sikap netral.

Perdebatan pendapat terjadi mengenai isu:

- a. **efisiensi biaya** yaitu jika pemilihan melalui DPRD biaya penyelenggaraan relatif lebih murah, tidak diperlukan TPS – TPS yang jumlahnya tidak sedikit di setiap kelurahan termasuk penyelenggaraanya.
- b. **money politic**, yaitu jika dilakukan melalui pemilihan langsung maka dikhawatirkan para calon melakukan *money politic* kepada masyarakat pemilih, namun demikian kekhawatiran yang sama dapat terjadi kepada anggota DPRD yang nilainya bahkan bisa lebih tinggi;
- c. **konflik sosial** di masyarakat, pemilihan langsung berefek pada konflik sosial di masyarakat akibat perbedaan pilihan, namun demikian hal ini ditanggapi sebagai bagian dari proses berdemokrasi, proses pembangunan politik yang pada akhirnya konflik akibat perbedaan pilihan dapat diatasi dan perbedaan pilihan tersebut pada akhirnya akan dianggap biasa dalam kedewasaan berpolitik di masa yang akan datang. Janganlah pemilihan langsung yang telah dilakukan dianulir kembali atas alasan alasan yang sesungguhnya dapat diatasi demi sebuah proses demokrasi;
- d. **legitimasi politik**, bahwa pemilihan langsung menandakan legitimasi politik yang kuat dari masyarakat. Pandangan ini otomatis mengabaikan keberadaan anggota DPRD sebagai wakil yang *legitimate* dan *representatif* wakil rakyat.
- e. **budaya politik**, bahwa masyarakat Indonesia hanya mengenal sistem perwakilan yaitu “permusyawaratan perwakilan “. Namun hal ini ditanggapi bahwa pemilihan langsung adalah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

merupakan wujud dari permusyawaratan perwakilan yaitu adanya undang undang yang mengatur mekanisme pemilihan tersebut yang ditetapkan DPR sebagai Wakil Rakyat yang dipilih langsung. Dengan demikian pemilihan langsung telah memenuhi tata cara musyawarah mufakat melalui mekanisme DPR yang telah menetapkan aturan mengenai hal yang berkenaan dengan pemilihan pemerintahan daerah termasuk pemilihan kepala daerah.

- f. **azas pemerintahan daerah**, yakni desentralisasi pemerintahan yang melahirkan daerah otonom, yaitu daerah yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk di dalam memilih pemimpin daerah atau kepala daerah.

4. Banyak hal tidak luput dari materi diskusi yang akhirnya merambah kepada penilaian kinerja DPR ?

Kesimpulan yang diambil adalah bahwa Kinerja DPR secara obyektif dapat diukur berdasarkan fungsinya, yaitu fungsi fungsi DPR.

Adapun Fungsi DPR tersebut meliputi:

- a. Legislasi, Membuat undang undang, seberapa banyak undang undang yang ditetapkan menjadi tolok ukur kinerja;
- b. Fungsi Budgeting, yaitu fungsi anggaran, dapat dinilai dari aspek efisiensi dan efektivitas dalam penetapan dan perencanaan penyelenggaraan pembangunan meliputi sector, infra struktur dan pelayanan kepada masyarakat;
- c. Fungsi Pengawasan bagi pelaksanaan pemerintahan umum oleh eksekutif, yakni Presiden dengan seluruh jajarannya, Kementerian, Panglima TNI, Kapolri dan seluruh jajaran eksekutif lainnya dalam dan luar negeri.

Fungsi DPR tersebut dilaksanakan dalam bentuk rapat- rapat, research, kunjungan dan studi banding. Hal yang sering menjadi sorotan adalah tingkat kehadiran dalam rapat-rapat, biaya studi banding dan relevansi antara tugas dan fungsi serta kegiatan yang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dilaksanakan. Hal lain yang menjadi sorotan masyarakat termasuk ketidakmampuan menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat akibat lemahnya kemampuan agregatif dan artikulatif secara intuitif yang harus dimiliki seorang anggota DPR.

Kesimpulan diskusi mengenai hal ini, ialah bahwa kinerja DPR tidak dapat diukur secara parsial, orang perorang tetapi Kinerja DPR diukur dari aspek kelembagaan. Pengukuran aspek kinerja anggota dinilai oleh fraksi masing masing, dan perbaikannya dilakukan melalui pembinaan oleh partai politik masing masing.

5. Akhirnya dari semua hal yang muncul di forum diskusi diarahkan kepada pembangunan politik Indonesia kaitannya dengan nilai dollar yang naik sejak perdebatan undang -undang pemerintahan daerah.

Membahasa hal ini, patut diingat bahwa Pembangunan Politik merupakan titik *centrum* bagi suksesnya pembangunan di bidang lainnya, misalnya kenaikan nilai dollar yang dinilai sebagai sentiment politik, disamping inflasi, defisit transaksi berjalan dan defisit fiskal. Kondisi ini menimbulkan ketidakstabilan politik dan ekonomi yang semakin tidak kondusif akibat perseteruan politik dan ketidakmampuan meredam gejala politik. Begitu pula kebijakan yang terkadang dinilai sebagai pencitraan dan adanya kasus kasus yang berkembang semacam fenomena harga BBM yang berpluktuasi sesuai harga pasar, pembekuan PSSI dan adanya kasus beras plastik yang menurut Mendagri dan pengamat politik serta kader PDIP “beras plastik bermotif politis”.

6. Diskusi tidak luput mempertanyakan sejauhmana atau seberapa pentingkah koalisi dan oposisi dalam sistem politik?.

Diangkat kepermukaan mengenai terbentuknya “Koalisi” dan “oposisi” di dalam pelaksanaan demokrasi pada pemerintahan Negara Republik Indonesia, secara khusus pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2014 – 2019 yang memberi efek tantangan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

tersendiri bagi pembangunan politik di Indonesia, terutama pada aspek struktur politik dan kultur politik.

Kesimpulan mengenai ini adalah bahwa koalisi di Indonesia terjadi karena pendekatan pragmatis, bukan pendekatan filosofi, ideologi dan program. Kepentingan pragmatis adalah kepentingan timbal balik antara masing masing partai melalui proses kohesi-kamu dapat apa, aku dapat apa- Proses seperti ini terjadi pada mekanisme atau melalui lobi lobi. Kohesi dan konsesi memang dikenal dalam politik praktis, namun hal itu terbatas pada tataran idiil.

Pastilah terjadi kerjasama partai untuk mencapai titik temu bagi berjalannya pemerintahan. Contoh mengenai hal ini, di Indonesia, satu partai berkepentingan menggenapkan prosentase perolehan suaranya untuk dapat mencalonkan presiden; partai lain berkepentingan mendudukan kadernya pada jajaran kabinet sehingga terjadilah penggabungan suara atas dasar penggabungan kepentingan, dalam hal ini kepentingannya adalah kekuasaan.

Hal ini menimbulkan kekecewaan tersendiri, yaitu bahwa suara rakyat yang ketika pemilihan legislatif diperoleh penuh perjuangan, rakyat memberikannya secara sadar untuk partai tertentu, ketika menjelang pemilihan presiden dapat dipindahkan secara sepihak oleh Partai Politik. Kondisi ini dinilai mengabaikan suara rakyat.

Koalisi itu penggabungan kepentingan, yaitu Kepentingan mendudukan kader pada pemerintahan sebagai menteri; dan kepentingan mendudukan kader sebagai Presiden, Wakil Presiden, keudanya mengandung unsur kekuasaan. Namun hal ini merupakan proses politik yang berimplikasi pada struktur dan kultur politik.

7. Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa keterpilihan Jokowi menjadi Presiden merupakan “restorasi otonomi daerah”, yakni terbentuknya konvensi (jalur) kepala daerah berpeluang menjadi Presiden.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Perlu kiranya menjadi pemikiran, bahwa pertimbangan keterpilihan belum bisa menjadi tolok ukur keberhasilan, karena sekalipun keberhasilan menjadi Presiden sudah terbukti, tetapi keberhasilan sebagai Presiden belum bisa diukur sebelum berakhirnya masa jabatan. Perkembangan politik di Indonesia yang demikian (Kepala Daerah Menjadi Presiden) semakin melemahkan posisi birokrasi pemerintahan, kader pemerintahan, pegawai negeri, pengusaha dan dari kalangan fungsional lainnya untuk menduduki jabatan puncak pemerintahan yang hanya bisa diperoleh melalui mekanisme politik, sementara pegawai negeri, aparat birokrasi kena larangan berpolitik sekalipun berpolitik itu merupakan hak setiap warga negara.

Jalur atau jenjang struktur jabatan pemerintahan dari kepala daerah menjadi gubernur dan dari gubernur menjadi presiden semakin mempersempit ruang pegawai karir, pengusaha non partai, kalangan profesional dan fungsional untuk menjadi presiden, karena jabatan kepala daerah terbatas hanya pada para politikus.

Namun demikian keterpilihan kepala daerah menjadi presiden merupakan lompatan tinggi pejabat daerah ke tingkat nasional dan dapat menjadi jawaban atas asumsi bahwa presiden hanya mungkin dicapai elit politik nasional.

8. Topik diskusi lainnya adalah mengenai keberhasilan seorang Presiden di Indonesia. Keberhasilan seorang presiden memimpin negara adalah keberhasilan secara nasional dan internasional. Keberhasilan itu merupakan komulasi dari semua keberhasilan dan dari berbagai sektor. Wujud keberhasilan presiden dalam memimpin negara dan pemerintahan serta keberlangsungan pembangunan setidaknya tidaknya memenuhi unsur unsur:

- a. Mampu mempertahankan Keutuhan NKRI;
- b. Mewujudkan stabilitas politik, ekonomi, sosial terutama yang berkaitan dengan sentimen suku, agama dan ras;
- c. Mengkondisikan *sustainability* pembangunan dari segi kepemilikan properti dan lingkungan hidup;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- d. Mempromosikan penanggulangan bencana, rehabilitasi; penanganan kemiskinan dan pengangguran;
  - e. Penyelenggaraan pelayanan umum meliputi pelayanan dasar kesehatan, pendidikan secara merata melalui pertubuhan ekonomi, pemerataan dan perbaikan pendapatn perkapita penduduk dan lain lain;
  - f. Kewibawaan dalam pergaulan international, penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan penciptaan kehidupan demokrasi dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indoensia Tahun 1945.
9. Adapun mengenai pernyataan Presiden Jokowi pada media bahwa telah menyampaikan kepada Kapolri untuk tidak menahan Novel Baswedan, sempat menjadi bahan pertanyaan. Mengenai hal ini patut dijelaskan, bahwa Novel Baswedan adalah penyidik KPK, sebelumnya pernah bertugas sebagai Kapolres di Bengkulu. Ketika itu terjadi kasus penganiayaan, peristiwanya terjadi tahun 2004. Namun masalah itu tiba tiba muncul di tahun 2015.

Hal ini kemudian dialihkan sebagai bentuk komplik KPK – Polri yang sering disebut atau diistilahkan sebagai kriminalisasi KPK. Mengenai Konplik KPK-Polri, dalam hal ini, berawal dari pencalonan Budi Gunawan sebagai Kapolri yang bersamaan dengan itu setelah diajukan oleh Presdien tiba tiba dan secara mengejutkan ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK, dalam hal ini ketika itu ketuanya adalah Abraham Samad. Peristiwa ini kemudian berbuntut penahanan Wakil Ketua KPK Bambang Widjayanto (berkait dengan kasus yang pernah terjadi dikenal dengan kasus pemalsuan kesaksian). Kemelut semakin melebar, Markas Polri dan Gedung KPK ramai dikunjungi pengunjung rasa dan awak media. Kasus lalu berbuntut pada penggantian sementara Komisisioner KPK, Ketua dan Wakil Ketua, Abraham Samad (dengan kasus pemalsuan dokumen) dan Bambang Widjayanto.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Konflik antara dua lembaga tersebut ditenggerai ada hubungannya dengan penangkapan Novel Baswedan, penyidik KPK. Tindakan Presiden meminta Kapolri untuk tidak menahan Novel Baswedan, juga dalam rangka menahan emosi massa, merupakan intervensi dari sisi pelaksanaan hukum dan perundang undangan. Presiden menyampaikan (meminta) seorang tersangka atau pelanggar hukum merupakan intervensi eksekutif terhadap yudikatif. Tindakan demikian tidak masuk dalam mekanisme peraturan perundang undangan, dan tidak termasuk dalam hak Presiden untuk memberi rehabilitasi, grasi dan amnesti yang diatur dalam konstitusi.

Prilaku politik seorang presiden yang demikian mencerminkan sikap otoriter dan sikap yang mengabaikan pendekatan hukum dan perundang undangan serta proforsi kekuasaan penyelenggara negara sesuai pembagian kekuasaan *Mountisque* atau *Jhon Lock*.

10. Politik memang sesuatu yang unik, tidak disukai namun diminati, sering mengecewakan, namun dibutuhkan. Lalu muncul pertanyaan mengenai legitimasi pemerintah terhadap kepengurusan partai politik, apakah itu bersifat pembinaan, tindakan administratif, atau intervensi politik?

Salah satu aspek keberhasilan pembangunan politik adalah pelaksanaan mekanisme politik melalui sistem politik yang didukung oleh infra struktur politik (partai politik) yang mampu melakukan fungsi fungsi politik mendukung peran supra struktur politik dalam pengambilan kebijakan dan pengawasan bagi pelaksanaan pemerintahan.

Legitimasi pemerintah terhadap kepengurusan partai politik merupakan titik lemah pembangunan politik di tanah air, kaitannya dengan penciptaan *balancing power* antara eksekutif, legislatif dan yudikatif bagi terciptanya kondisi politik yang demokratis.

Infra struktur politik, partai politik harus mampu mengawasi pelaksanaan atau kontrol politik bagi pelaksanaan pemerintahan sebagai konsekwensi negara demokrasi. Bagaimana jadinya jika

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

partai politik yang berperan mengawasi tetapi keberadaannya ditentukan oleh eksekutif yang harus diawasinya ? Pertanyaan ini hanya bisa dijawab oleh teori teori dan praktek Pembangunan Politik oleh para elit politik nasional dan lokal.

Diskusi dengan Nindya Praja IPDN 2015 di Kampus Regional Sulawesi Selatan, menjadi cikal bakal pemikiran mengenai Politik Desentralisasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah kaitannya dengan Pembangunan Politik. Hal ini bermotif bahwa Pemerintahan Daerah selalu berasimilasi, berkolerasi–pengaruh mempengaruhi dengan Politik di satu sisi, Konstitusi atau Undang Undang Dasar dan kebijakan rezim pada sisi yang lain.(idp)

## **BAB IV**

# **DESENTRALISASI DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK**

*Urgensi dan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasar produk perundang undangan dan sejarah menunjukkan penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu menjadi entry point pemerintah, di orde lama, orde baru dan era reformasi. Namun dinamika yang demikian memberi kesan bahwa selama ini belum ditemukan desentralisasi pemerintahan yang cocok bagi Indonesia.*

*Pertanyaan pentingnya, apakah terletak pada aspek konsep perundang undangan, pada aspek penyelenggaraan Negara, aspek sistem politik yang berpengaruh atau aspek pelaksanaan ?*

*Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bagian integral atau tidak terpisahkan dengan penyelenggaraan pemerintahan umum secara nasional, eksekutif politik, moneter, pasar, sosial keamanan, keagamaan dan kesejahteraan adalah bagian bagian penting yang secara dialektika saling beresonansi, sehingga pembangunan ekonomi yang berjalan baik secara menyeluruh merupakan hasil kinerja pembangunan politik; atau dapat dibalik bahwa pembangunan politik dimaksudkan untuk memberi sumbangsi pada penyelenggaraan pembangunan di semua bidang.*

*Kondisi politik nasional, stabilitas nasional merupakan faktor penting yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi ini dapat kita temui di bagian tulisan yang sedang anda baca.*

## 1. Perwujudan dalam Penerapan Prototipe Desentralisasi Indonesia

*“The decentralization program in Indonesia is an approach to two significant problems ; it is a method for spreading government to all parts of the country; it is a method for accommodating regional differences, regional aspirations, and regional demands within the confines of the unitary state.”(Gerald S Maryanov,Cornell University,1958)*

Gerald S. Maryanov, sejak lama telah memprediksi model atau pendekatan desentralisasi yang cocok bagi Indonesia, yakni mendistribusi pemerintahan (kewenangan) kepada seluruh wilayah negara dan method mengakomodasi perbedaan regional, aspirasi regional dan kebutuhan regional dalam negara kesatuan.

Berkenaan dengan itu, maka model desentralisasi yang cocok diterapkan di Indonesia adalah bagaimana desentralisasi itu dapat:

### 1. Mensimulasikan keleluasaan (*discretion*);

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut prinsip “otonomi seluas luasnya” dalam Pemerintahan Daerah. Hal ini mengisyaratkan adanya keleluasaan Pemerintah Daerah di dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah sepanjang dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 2. Penghargaan terhadap keanekaragaman (*Unity in the diversity*);

Pusat menghargai keanekaragaman daerah. Implementasi mengenai hal ini, termasuk di dalamnya memberdayakan daerah : melindungi, member kesempatan untuk berkembang sesuai *local wisdom* daerah masing masing dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut dilakukan Pemerintah dalam rangkaian memenuhi perintah konstitusi. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 18B (1) “Negara mengakui dan menghormati satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

(2). Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RepublikIndonesia, yang diatur dalam undang undang.

3. Terjadinya keseimbangan kekuatan dan kesejahteraan (*Equality*)

Keseimbangan dan kekuatan dimaksudkan adanya kebijakan Pemerintah dalam hal desentralisasi fiskal, redistribusi pendapatan nasional, perbaikan hubungan keuangan antara pusat dan Daerah. Begitu pula peranan Gubernur menyeimbangkan kekuatan dan kesejahteraan daerah di dalam wilayahnya, mensinergikan, kekuatan antar daerah, pemamfaatan potensi masing masing dan pembangunan daerah *hiterland* secara serasih.

4. Membangkitkan kreativitas dan partisipasi (*Democracy*)

Daerah menyelenggarakan aktivitas pembangunan melalui pemberdayaan masyarakat. Konsep pemberdayaan dimaksudkan dalam hal ini, masyarakat dilibatkan dalam penentuan kebijakan dan pengambilan keputusan, secara khusus pada proses perencanaan pembangunan.

5. Persatuan (Integrasi Nasional).

Bahwa apapun yang dikerjakan dan dilakukan oleh Daerah, adalah tetappada tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disintegrasi bangsa haruslah menjadi musuh bersama. Setiap Daerah memelihara kedaulatan politik rakyat bagi Negara kesatuan Republik Indonesia. Kepentingan politik para elit politik tidak boleh mencederai persatuan Indonesia. Tindakan tindakan dan kebijakan yang ditempuh, baik supra maupun infra struktur politik dilapisi atau dimotivasi serta bersendikan semangat persatuan “ Bhineka Tunggal Ika”.Kepentingan kepentingan politik praktis harus diwaspadai untuk tidak mengarah kepad tindakan tindakan disintegrasi bangsa. DiIndonesia, sesuai dengan sifat dan bentuk negaranya, secara historis dan pilosofis serta administratif Indonesia hanya mengenal satu sistem, dimulai sistem pemerintahan, sistem

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

pertahanan keamanan, sistem ekonomi, sistem administrasi, sistem pendidikan, sistem keuangan . Dimana sistem sistem saling terkoordinasi, terintegrasi dalam tatanan administrasi pemerintahan tanpanya ego sektoral dan keseluruhannya itu hendaknya diselimiti dalam satu sistem nilai budaya yang dijunjung tinggi.

Pertanyaannya apakah diperlukan konsep dasar Undang Undang atau kebijakan menyeluruh mengenai hal ini, jawabannya adalah, itu pasti. Namun sebanyak berapapun undang undang, sebanyak berapapun aturan tanpa kesadaran dari masing masing kita dalam mengimplementasikan hak hak dan kewajiban berbangsa dan bernegara, tanpa semangat yang dilandasi “keinginan luhur”, semua hanya akan menjadi sia sia.

Kehilangan keinginan luhur, sebagaimana dimaksud pada Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memang bukan pelanggaran konstitusi, bukan pelanggaran terhadap Batang Tubuh Undang Undang Dasar, bukan pelanggaran undang undang organik, namun patut direnungkan bahwa kehilangan keinginan luhur itu adalah penyebab dari semua pelanggaran, penyebab dari semua permasalahan, penyebab tawuran, penyebab konflik, penyebab korupsi, penyebab kemerosotan ekonomi, dan kesemua itu adalah pelanggaran luar biasa, yaitu karena kehilangan keinginan luhur pada kehidupan berbangsa dan bernegara, adalah penghianatan; penghianatan terhadap cita moral bangsa, penghianatan terhadap Ideologi Negara.

Satu hal yang patut diakui, bahwa kemajuan pembangunan politik yang dicapai tidak dijadikan landasan bergerak meneruskan, yang terjadi malah merombak, yang membuat bangsa ini kehilangan banyak hal, akhirnya laksana harus membangun lagi dan anehnya tidak diketahui harus dimulai dari mana. Hal ini terjadi karena terdapat kekeliruan yang menilai semua yang dibuat, yang telah dilakukan oleh rezim yang lalu adalah salah dan keliru.

Katakanlah, reformasi membumi hanguskan orde baru seperti cara melindas partai komunis. Padahal kesalahan tindakan makar berbeda dengan kebijakan politik, ekonomi dan kontekstual

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

lainnya yang dianggap keliru. Akibatnya, banyak yang telah dimulai, lalu diruntuhkan, dan anehnya tidak semula itu mengulanginya.

Kiranya patut dijelaskan disini, bahwa ketika tulisan ini dibuat, nilai dollar AS mencapai Rp.14.000/dollar dengan bahasa yang menyedihkan di Metro TV (25 Agustus 2015) “Nilai Rupiah Payah”. Bersamaan dengan itu Partai Golkar, pimpinan Aburizal Bakri melakukan rapat dan mengusulkan segera dibentuk “Pusat Penanggulangan Krisis”.

Sidik Jatmika, dalam bukunya Otonomi Daerah Perspektif Hubungan International, Seri Kajian Ekonomi,(2001) menyatakan dalam salah satu sub judul buku itu “Kebijakan Ekonomi Berdimensi Politik”, menurutnya, dewasa ini semakin diperlukan kerangka analisis yang bisa menggambarkan, menjelaskan dan menilai kebijakan pembangunan berdasar pendekatan yang menggabungkan pendekatan ekonomi dan politik. Dimensi itu berputar pada bagaimana suatu kebijakan dibuat, bagaimana suatu kebijakan diterapkan, sehingga bisa dijelaskan mengapa satu kebijakan diputuskan dan apa konsekwensinya menurut analisis ekonomi- politik.

Mohtar Mas'ood (dalam Sidik Jatmika, 2001), menjelaskan beberapa mamfaat yang bisa diperoleh dari pendekatan ini :

Semakin disadari bahwa politik dan ekonomi tidak bisa dipisahkan. Ekonomi menyangkut fenomena kekayaan, politik menyangkut fenomena kekuasaan, keduanya saling pengaruh mempengaruhi. Menurut penerapan kekuasaan adalah faktor penting dan menentukan sifat suatu proses ekonomi. Sementara itu, proses ekonomi cenderung mendistribusikan kekuasaan dan kekayaan.

Hubungan dialektika ekonomi politik, politik ekonomi memberi tuntutan efektif untuk memahami peran penting para penguasa negara terhadap pasar. Penguasa negara dan pasar adalah dua obyek penting yang menentukan arena politik. Pasar diatur oleh lembaga lembaga negara –yang memiliki daya paksa,coersif-

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

sedangkan negara menetapkan volume alat tukar yang paling efisien, yakni uang.

Negaralah yang menetapkan konteks beroperasinya pasar dan para pejabat negara selalu siap mempengaruhi hasil dari kegiatan Pasar itu.

Tidak mungkin meramal hasil transaksi Pasar tanpa disertai prediksi mengenai tanggapan politik terhadap berbagai kemungkinan hasilnya. Sebaliknya apapun jenis struktur kelembagaannya, Negara tidak mungkin begitu saja meniadakan hukum yang mengatur kekuatan Pasar.

Urgen untuk dipahami dalam pendekatan ini adalah bahwa kebijakan publik dipandang sebagai hasil interaksi antara “Pasar” dan “Negara”. Prilaku politik pemerintah dewasa ini, malah mempersengkatakan Pasar dan Negara melalui Kebijakan Publik !

Kalaupun bangsa ini (Pemerintahan Jokowi-JK 2014-2019), mampu menanggulangi krisis ekonomi, maka perlu diusulkan pula untuk segera membentuk Pusat Penanggulangan Krisis Kebangsaan untuk kemudian melakukan program program kapasitas building, pelatihan dan pengajaran menjadi bangsa Indonesia untuk kemudian menjadi media segenap warga mewujudkan diri dalam Negara ini untuk benar benar dapat menjadi Indonesia. Mungkin pelatihan itu, semacam penyelenggaraan penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4) yang dihentikan itu. Bagaimanapun Pasar selalu berada dalam radius politik yang paling berpengaruh, yakni stabilitas. Sebaliknya stabilitas hanya bisa tercipta pada masyarakat yang tingkat kebutuhannya secara ekonomi terpenuhi sebagai akumulasi dari proses interaksi sosial, politik meliputi demokrasi dan hak azasi, hukum dan keadilan.

Sejarah mencatat bahwa dari priode ke priode; dari satu Undang Undang Dasar ke Undang Undang Dasar yang lain, dari satu rezim ke rezim yang lain, pemerintahan daerah selalu terbawa bawa dari satu pertikaian ke gejolak yang lain, dari satu pemikiran kepada kenyataan yang lain. Pemerintahan daerah dalam arti sesungguhnya Daerah dan Rakyat terkena imbasnya.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dinamika pemerintahan daerah menunjukkan interpedensi ini sekaligus menunjukkan pemerintahan daerah sebagai *crutial point* yang tidak terlupakan, bahkan selalu menjadi perhatian khusus, sebagaimana halnya pada tahun pertama kemerdekaan, pasca Proklamasi, langsung lahir satu Undang Undang, yakni Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang kedudukan Komite Nasional Daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari berbagai esensi berbangsa secara pilosofi atau empirik, pemerintahan daerah adalah:

- Pertama, bagian dari tatanan kenegaraan sebagai satu bangsa merdeka, bersatu;
- Kedua, pemerintahan daerah adalah esensi kedaulatan rakyat;
- Ketiga pemerintahan daerah adalah perwujudan Negara Kesatuan;
- Keempat pemerintahan daerah adalah jaminan kesejahteraan ekonomi; dan
- Kelima pemerintahan daerah wujud integrasi nasional, kekuatan pertahanan dan kemanan negara.

Untuk itu diperlukan upaya upaya konkrit melalui kebijakan politik, pengkajian teoritis mengenai hal hal yang diungkapkan oleh *Maryanov, Sidik Jatmika, Mochtar Maseod* pada pragraf terdahulu agar kita bisa menemukan desentralisasi yang cocok bagi negeri kita, Indonesia dengan memperhatikan seluruh aspek kesejahteraan: ekonomi, politik, budaya, meliputi kepribadian bangsa dalam ketatanegaraan, aspek hukum serta aspek pertahan keamanan, dan lainnya.

Bahwa di daerah saat ini sudah terdapat kewenangan perencanaan pembangunan, pengawasan dan pengendalian melibatkan masyarakat; telah terdapat upaya mendorong pemberdayaan masyarakat, tumbuhnya prakarsa dan inisiatif masyarakat dan legislatif. Semua itu membutuhkan pengendalian dan sustainabiliti, memerlukan pemantapan mekanisme

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

perencanaan pembangunan yang melibatkan segenap stekholder, masyarakat secara fungsional pada level pemerintahan terendah, di kelurahan atau pedesaan.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan perlu diaktualisasikan agar tidak menjadi sekedar seremoni belaka, sebagaimana ungkapan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada pembukaan Musrenbang 2010 “Tammaasa Perencanaan”.

Memahami bagaimana keberadaan Musrenbang sebagai sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan, penulis sisipkan tulisan mengenai Musrenbang sebagai satu pemikiran lepas yang belum dipublikasikan.

### **Analisis Simetris Musrenbang dengan Apbd**

Musrenbang, siapa yang tidak kenal? Hanya saja mungkin tidak sebanding dengan siapa yang butuh. Atau bahkan mungkin pertanyaannya melebar: Siapa percaya? Sederet pertanyaan ini cukup mensugesti bahwa Musrenbang yang ideal belumlah kita temukan dan stikma ini dapat serta merta menjadi tantangan bagi Musrenbang. Artinya jika kita masih mau menggunakan forum Musrenbang sebagai forum perencanaan dan pelibatan masyarakat, maka banyak hal yang mesti dibenahi.

Sering dipromosikan dalam konstalasi ideal, Musrenbang sebagai mekanisme perencanaan, institusi perencanaan dan koridor perencanaan. Sebagai mekanisme, Musrenbang mempertemukan keinginan masyarakat (botten up) dengan apa yang dipikirkan pemeintah (top down). Sebagai institusi, tidak ada media perencanaan yang lain yang patut digunakan dalam pembangunan selain Musrenbang; lalu sebagai koridor, Musrenbanglah jalan satu satunya merumuskan dan menetapkan perencanaan pembangunan.

Secara teori, disebutkan bahwa dalam siklus penyerapan aspirasi, jika kapasitas stakeholders lemah maka tidak dapat dihindari terjadinya intrepretasi dan pengambilan keputusan secara satu arah. Clayton dan Dent (2001) menyimpulkan akan terjadi kegagalan bagi perencanaan satu arah, antara lain kegagalan menangkap isu,

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kegagalan informasi, kegagalan menyatukan persepsi yang kemudian menyebabkan kegagalan institusi. Kegagalan institusi dalam konteks ini tidak lain adalah kegagalan institusi perencanaan yang berujung pada stikma: Musrenbang sebagai hal yang terkesan diada-adakan (*formalisme*). Apalagi dengan model Musrenbang yang masih diliputi pendekatan inkremental, hanya fokus pada isu-isu saat ini atau jangka pendek dan kurang mempertimbangkan tujuan-tujuan jangka panjang, lebih pro-inertia dan anti-inovasi (Ernan Rustiadi dkk, 2009).

Belum lagi jika terdapat hal-hal yang bersifat opportunity-driven, Musrenbang sebagai koridor perencanaan dapat dilucuti oleh perubahan-perubahan parsial di tengah-tahun anggaran, oleh program-program yang sebelumnya tidak dibicarakan, bahkan mungkin tidak direkrut dalam KUA. Opportunity biasanya atas kebijakan Kepala Daerah dan sering membuat DPRD berang.

Berbagai tuduhan yang diarahkan kepada Musrenbang yang intinya menyatakan kelembagaan itu hampir tidak ada gunanya bila ditinjau dari penyerapan aspirasi. Tidaklah mengherankan jika terdapat anggota masyarakat yang berpandangan skeptis dan pesimis terhadap Musrenbang. Pertanyaan besarnya, apakah memang pemerintah butuh masyarakat dalam perencanaan? Sekalipun tentu disadari bahwa Musrenbang itu adalah satu metode perencanaan partisipatif yang dibutuhkan dalam rangka memecahkan kebuntuan perencanaan secara konperhensif akibat terbatasnya pengetahuan stakeholder dan terbatasnya atau beragamnya informasi dan kepentingan. Musrenbang sebagai model perencanaan partisipatif adalah suatu metode yang tidak hanya diperlukan di negara-negara sedang berkembang, namun bahkan pada lingkup perencanaan perkotaan di negara-negara industri maju (Ernan Rustiadi dkk, 2009)..

Sesungguhnya bagi negara-negara yang menganut sistem demokrasi, keterlibatan masyarakat menjadi aksioma bagi keperluan assesment politik. Namun yang dikeluhkan banyak pihak

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

bahwa Musrenbang selama ini, hanya memenuhi target minimal, yakni aspek legitimasi politik.

Sebagai diketahui, regulasi perencanaan ditingkat implementatif mengharuskan pemerintah merumuskan rencana kerja tahunan (RKP-RKPD) sebagai embrio APBN-APBD sekaligus pedoman penyusunannya. Rencana ini ditetapkan secara bersama antara eksekutif-legislatif sebagai jaminan kepastian kebijakan, wujud nyata komitmen pemerintah melaksanakan pembangunan yang juga merujuk pada satu skala pembangunan jangka panjang dan menengah. Musrenbanglah wadah satu satunya merumuskan hal hal regulatif ini dalam skala botten up-top down.

Tidak kalah menariknya, Musrenbang diharapkan mensinkronisasi berbagai aspek pelaksanaan pembangunan secara implementatif. Disusun untuk mengukur tingkat urgensi sebuah program: tingkat kepentingannya, prioritas dan dampaknya. Musrenbang pada akhirnya dilakukan untuk memperkuat mekanisme pengendalian dan pengawasan (*safe guarding*) terhadap rencana kerja tahunan.

Musrenbang yang baik akan melahirkan dokumen rencana kerja pembangunan yang baik: meliputi penetapan arah kebijakan, prioritas dan anggaran, sekaligus menjamin penerimaan (*acceptability*) pemerintah bagi masyarakat. Musrenbang dilaksanakan secara berjenjang sesuai susunan pemerintahan, diskenario sedemikian rupa untuk mendapatkan informasi seluas luasnya agar dapat ditemukan permasalahan inti yang substansial.

Kelak hasil Musrenbang itu dinobatkan sebagai APBD-APBN setelah melalui fase fase melelahkan, baik fisik maupun mental. Pertanyaan mendasarnya, apakah semua dinamika aspirasi Musrenbang itu diakomodasi ? Jawabannya tentu menyatakan, tidak semua. Alasannya klasik: faktor keuangan, kemampuan pembiayaan, faktor prioritas dan lain lain.

Dalam hal aspek klasik ini, dapat diatasi dengan melakukan diagnosa secara terbuka dan intens, baik oleh tim penyusun anggaran eksekutif, maupun oleh Banggar legislatif. Mulai dari

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menemukenali proporsi anggaran Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung, sekalipun diakui, untuk hal ini cukup rumit dan membuat para pihak tak berdaya, eksekuti-legislatif, jika tiba pada perdebatan ini menjadi sangat serba salah. Artinya pula begitu susah kita keluar dari stikma yang terbangun: pemerintahan untuk pemerintah itu sendiri.

Namun jika Anda ingin mencoba, silahkan komparasikan kemana alokasi belanja disalurkan dalam jumlah paling besar dan paling kecil. Kesenjangan itu pasti menunjukkan adanya faktor tertentu. Demikian halnya dengan belanja antar tahun, antar pos belanja, antara pos penerimaan dengan pos belanja, antara sektor satu dengan sektor lainnya bahkan antar wilayah.

Jika Anda bermaksud mengaudit maka Anda dapat meneliti hal itu pada alokasi yang lebih besar dari standarisasi indeks dan harga yang ditentukan. Kesenjangan akan memberi informasi akan adanya indikasi mark up. Selain itu alokasi ganda bukan hal yang tidak mungkin terjadi yang indikasi dan akibatnya pada duplikasi anggaran. Ada pula alokasi yang berulang setiap tahun bagi item yang seharusnya bertahan lama.

Kesimpulannya, menurut para ahli, analisis APBN-APBD dapat dilakukan melalui analisa aspek kebijakan, aspek keuangan, aspek administratif, aspek sosial: keadilan dan kepatantasan guna menemukan APBN-APBD yang efektif dan akuntabel, pro rakyat, pro poor and pro growth.

Kita patut mempelajari kebijakan-kebijakan yang terkait, terutama RPJP, RPJM dan KUA. Hal ini penting, terutama untuk mengetahui, apakah program/kegiatan merupakan terjemahan dari skala prioritas.

Dari Musrenbang yang mandul, kapasitas perencana dan informasi stakeholder yang terbatas serta komitmen yang rendah, ditemukan hubungan simetris: Umumnya APBD belumlah untuk rakyat!

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Musrembang mestilah bergerak maju seiring dengan dinamika otonomi daerah dalam rancang bangun pembangunan yang makin marak di tingkat lokal. Sebagaimana diketahui, di berbagai negara yang telah menempuh langkah langkah kebijakan tingkat lokal, setelah adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah dapat disimak posisi Indonesia sebagaimana penelitian yang dilakukan lembaga Prakarsa pada tahun 2010. Hasil hasil penelitian itu menunjukkan adanya: inovasi kebijakan di tingkat lokal. Pengalaman di Meksiko menunjukkan adanya Sistem Politik Lokal Kompetitif ke lokal responsif; munculnya birokrasi moderen dan efisien; serta adanya masyarakat sipil yang aktif.

Lain halnya di Afrika, penelitian Parakarsa juga menunjukkan adanya konsistensi Pusat mendukung Pemerintah Daerahnya; adanya kemampuan birokrasi pusat mentransfer kapasitas ke tingkat lokal dan didukung kesiapan masyarakat sipil lokal memanfaatkan peluang politik desentralisasi. Khusus di Asia Tenggara , China dan Amerika Latin, terdapat tata kerja kelembagaan lintas unit yang koheren, mekanisme transfer fiskal yang jelas; dan meknisme akuntabilitas yang efektif mengontrol kebijakan pemerintah lokal.

Adapun inovasi di Indonesia, semangat desentralisasi telah memunculkan pemimpin lokal (*personal leader driven*) dari Pilkada Langsung, yang membuka peluang kepemimpinan responsif. Sekalipun demikian penelitian Prakarsa menemukan, kapasitas fiskal daerah tidak berhubungan dengan inovasi. Inovasi lebih didorong motif politik dari pada kapasitas fiskal dan birokrasi yang memadai. Kondisi yang terjadi pada saat ini diharapkan telah mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya pembangunan politik yang diharapkan mampu meresonansi pembangunan sektor pembangunan lainnya, sebagaimana diketahui bahwa pembangunan politik menjadi prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi, yaitu kondisi keadaan masyarakat politik yang dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi (Lucian W Pye).

Optimisme ke arah perbaikan pertumbuhan ekonomi melalui perbaikan sendi sendi politik ke depan semakin terbuka

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

mengingat landasan perpolitikan dan kehidupan bernegara lainnya mulai ditata melalui perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana tujuan dilakukannya perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk:

1. menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan Negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memperkokoh Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila;
2. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
3. menyempurnakan aturan dasar mengenai penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, system yang saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih tepat dan transparan dan pembentukan lembaga lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
4. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban Negara mewujudkan kesejahteraan social, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;
5. melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum;
6. menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang (Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretaiat Jenderal MPR RI, 2006).

Sekalipun demikian, perlu kiranya dikemukakan pada bagian ini mengenai kritik, saran dan solusi amandamen Undang Undang Dasar Tahun 1945 tersebut, sebagaimana dikemukakan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia dalam studi dan analisis Sebelum dan Setelah Perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945,( T.A. Legowo dkk,2005).

Disebutkan bahwa materi muatan empat kali perubahan itu bagaikan “anak sehat tetapi *invalid*”. Dikatakan demikian, karena perubahan itu banyak mengandung multi interpretasi yang memungkinkan terjadi kesulitan di dalam pelaksanaannya.

Keritikan dari segi proses, perubahan itu tidak memberi ruang kepada rakyat Indonesia untuk memberi pemikiran melalui satu referendum secara nasional, padahal hasil dari perubahan itu kelak mengikat seluruh rakyat Indonesia. Setidak tidaknya ada proses sosialisasi sebelumnya mengenai naskah UUD 1945 yang akan mengalami perubahan atau amandemen.

Berbagai hal yang dinilai rancu pada perubahan selain aspek proses yang telah dikemukakan, adalah kerancuan dari aspek dasar pilosofi, sistem politik dan sistem pemerintahan serta sistem ketatanegaraan.

Dari aspek dasar pilosofi, antara lain : Kedudukan Pembukaan tidak disebutkan kedudukannya dan tidak mendapat penegasan apakah bisa dirubah atau tidak, sementara pembukaan adalah faktor strategis dan filosofi, karena disana termaktub antara lain dasar Negara dan tujuan negara. Sementara hal yang lebih rendah kedudukannya mendapat penegasan tidak bisa dirubah, yaitu hal yang menyangkut bentuk negara (pasal 37, ayat (5).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Dari aspek sistem politik, antara lain: Implementasi dari kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar (pasal 1 ayat (2)), dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat(1). Namun dalam hal keduanya atau salah satu diantara keduanya berhalangan dan terjadi kekosongan penggantinya tidak dikembalikan kepada rakyat ( pasal 1 ayat (2).

Dari aspek sistem pemerintahan, antara lain: Naskah akhir perubahan tidak ada penegasan, apakah menganut sistem presidensiil, parlementer ataukah campuran. Hal ini dapat dilihat pada pasal pasal yang ada, yang kalau ditinjau dari terminologi sistem pemerintahan pasal pasal itu saling berhadapan antara presidensiil dan parlementer.

Pasal pasal yang mengenai presidensiil, adalah : Pasal 6A ayat(1); pasal 7; Pasal 10 dan Pasal 17 ayat (2). Kemudian pasal pasal yang mengenai parlementer adalah : Pasal 13 ayat (2) dan (3); Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (2).

Selain dari ketiga aspek yang dikemukakan pada pragraf tersebut , aspek lain yang banyak dapat membingungkan adalah aspek ketatanegaraan menurut studi analisis Formappi,( 2005).

### **2. Paradigma Pembangunan dan Managemen Pembangunan**

Seers (1969), mengemukakan bahwa terdapat pertimbangan nilai dalam pembangunan (*value judgment*). Sejalan dengan itu adalah Riggs (1966), mengemukakan bahwa terdapat orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*) dalam pembangunan.

Berkait dua pendapat tersebut, patut dikemukakan pendapat Gouled (1977) bahwa perubahan sosial, adalah pembangunan itu sendiri, modernisasi adalah *special case* dari pembangunan dan industrialisasi salah satu segi pembangunan, *asinggle facet*. Artinya pembangunan yang dilaksanakan berproses jauh dengan berbagai dimensinya, namun tetap berkuat pda nilai-nilai yang dianut, yang diperjuangkan, dengan kata lain, pembangunan tidak patut

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

mengorbankan nilai, dan jika ini terjadi, maka pembangunan yang dilaksanakan dapat diklasifikasi sebagai pembangunan “sesat”.

Dalam kaitan itu, pembangunan daerah yang variatif dalam skala desentralisasi, haruslah tetap dapat terkontrol dalam satu tatanan kordinasi dan integrasi, baik dari segi perencanaan maupun regulasi dan pembiayaan. Itulah sebabnya pembangunan daerah sesungguhnya adalah pembangunan nasional yang diletakkan di daerah; atau dapat dikatakan bahwa pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional.

*Heaphy* (1971) membagi atas tiga dimensi ruang/wilayah dalam pembangunan, yakni: *Pertama*, Daerah diletakkan sebagai *entity*, dalam hal ini penekanan perencanaan bersifat bebas (*independent*); *Kedua*, Daerah sebagai bagian integral secara nasional, di mana pola perencanaannya berada pada satu *jurisdiksi* yang merupakan bagian dari perencanaan secara nasional (*bottom up*/pendekatan daerah); dan; *Ketiga*, yaitu perencanaan pembangunan daerah sebagai instrumen bagi alokasi sumberdaya pembangunan mencegah terjadinya kesenjangan antar daerah (*top down*/ *kewilayahan*).

Berkait dengan pendapat *Heaphy* (1971), patut dikemukakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) diuraikan bahwa: pembangunan yang dilakukan di Indonesia merupakan usaha untuk meningkatkan kualitas dan peri kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara terus-menerus, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global.

Mengacu pada pemikiran yang demikian, maka pembangunan daerah sebagaimana pula telah disepakati dalam sistim perencanaan pembangunan nasional merupakan kesatuan dari semua kegiatan pembangunan, baik yang dibiayai pemerintah pusat, daerah, swasta, maupun swadaya masyarakat. Upaya pembangunan tersebut tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan menggalang persatuan dan kesatuan bangsa dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

negara, yang berarti pembangunan itu sendiri tetap mengacu pada nilai-nilai negara kesatuan dengan tetap memberi ruang tumbuh kembangnya demokrasi di semua segi kehidupan bernegara.

Memahami azas – azas pemerintahan yang mendorong prakarsa dan inisiatif daerah, masyarakat dan legislatif dalam rangka “pemerataan” pembangunan daerah di seluruh Indonesia. Dalam hal ini berarti bahwa desentralisasi harus mampu mewujudkan suatu kondisi dimana rakyat Indonesia memiliki kemampuan, kesempatan dan kebebasan dalam hal memenuhi keperluan pokok; sandang, pangan, dan papan yang layak; memiliki kesempatan pendidikan, dan pelayanan kesehatan yang layak; memperoleh kesempatan kerja dengan pendapatan yang cukup; berusaha di semua bidang didasarkan pada kemampuan; berperan dalam pembangunan daerah, sektor, dan nasional sesuai dengan kemampuan.

Pemerataan dalam berbagai esensi kehidupan yang demikian menandakan bahwa pembangunan daerah memberi ruang bagi rakyat Indonesia memperoleh keadilan dan kebebasan sesuai dengan hak azasi manusia; mengembangkan diri sesuai dengan kemampuan pribadinya, mengacu pada ketentuan yang berlaku sebagai bagian dari pemerataan dan keadilan, di mana semua itu dapat dirasakan manfaatnya melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik sebagai efek dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang *accountable*.

Lucian W. Pye dengan bukunya “*Aspects of Political Develompment*” (dalam Juwono Sudarsono, 1985) menginventarisir sepuluh defenisi mengenai pembangunan politik sebagai berikut.

1. Pembangunan politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi;
2. Pembangunan politik sebagai tipe politik masyarakat industry;
3. Pembangunan politik sebagai modernisasi politik;
4. Pembangunan politik sebagai operasi negara-bangsa;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

5. Pembangunan politik sebagai pembangunan administrasi dan hukum;
6. Pembangunan politik sebagai mobilisasi dan partisipasi massa;
7. Pembangunan politik sebagai pembinaan demokrasi;
8. Pembangunan politik sebagai stabilitas dan perubahan teratur;
9. Pembangunan politik sebagai mobilisasi dan kekuasaan.
10. Pembangunan politik sebagai satu aspek proses perubahan sosial yang multi dimensional.

Uraian masing masing devinisi, ruang lingkup dan karakteristiknya, dapat disimaksebagai berikut:

Ad. 1. Pembangunan Politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi, keadaan masyarakat politik yang dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi.

Ad. 2. Pembangunan politik sebagai tipe politik masyarakat industri, tipe politik masyarakat industri: rasional dan bertanggungjawab; adanya kesadaran akan kedaulatan politik, penghargaan terhadap nilai-nilai administrasi dan hukum; adanya program kesejahteraan dan partisipasi masyarakat.

Ad. 3. Pembangunan politik sebagai modernisasi politik, masyarakat industri melakukan modernisasi politik.pencipta, pelopor sosial ekonomi untuk pembangunan politik. Ciri masyarakat industri dengan ciri sistem politik yang berlaku secara kontemporer dan universal: partisipasi, hukum, kompetensi, keadilan sebagai ukuran universal kehidupan politik modern.

Ad. 4. Pembangunan politik sebagai operasi negara-bangsa. Sebagai operasi negara bangsa : pengorganisasian kehidupan politik dan prestasi fungsi2 politik dari negara kebangsaan. Lembaga-lembaga dan tingka laku politik harus menyesuaikan diri dengan negara. Paham sektarian dan primordial mengalah untuk jenis politik yang diperlukan untuk satu sistem bersama. Penciptaan serangkaian lembaga pemerintahan dan negara yg merupakan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

bagian dari prasarana hukum. Implementasi nasionalisme dalam kelembagaan politik .

Ad. 5. Pembangunan politik sebagai pembangunan administrasi dan hukum. Sebagai pembangunan administrasi dan hukum : fokus pembangunan politik adalah kelembagaan politik dan masyarakat politik. Pembangunan administrasi: cara berpikir yang rasional, ketaatan terhadap hukum dan pengetahuan teknis bagi penyelesaian masalah kemasyarakatan. Ciri pembangunan politik dalam hal ini adalah pembinaan warga negara dan partisipasi rakyat.

Ad. 6. Pembangunan politik sebagai mobilisasi dan partisipasi massa. Sebagai mobilisasi massa dan partisipasi : corak kesadaran berpolitik masyarakat bekas negara jajahan adalah berubah menjadi warga negara yang aktif dan dinamis. Adapun cirri warga negara yang demikian ini yaitu menggunakan hak memilih, keterlibatan dalam proses politik pengambilan keputusan. dinamika aspirasi rakyat dan ketertiban umum.

Ad. 7. Pembangunan politik sebagai pembinaan demokrasi. Sebagai pembinaan demokrasi: penciptaan lembaga2 politik dan praktek demokrasi untuk memperkuat kerangka nilai-nilai tertentu, yaitu apakah demokrasi, komunisme atau totaliterisme.

Ad. 8. Pembangunan politik sebagai stabilitas dan perubahan teratur. Sebagai stabilitas dan perubahan teratur, operasionalisasi pembangunan yang tertib, stabil yakni setiap bentuk kemajuan ekonomi dan sosial bergantung pada suatu lingkungan dimana ketidakpastian telah dikurangi dari perencanaan yang didasarkan pada prediksi yngg relatif aman dan terjamin. bukan stabilitas yang stagnan dan dukungan pada *statusqou*.

Ad.9. Pembangunan politik sebagai mobilisasi dan kekuasaan, sebagai mobilisasi dan kekuasaan: mencirikan stabilitas dan pembangunan yang tertib, menunjukkan kadar kesanggupan suatu sistem yang menunjukkan bentuk kemajuan ekonomi dan sosial bergantung pada suatu lingkungan yang mendukung.

Ad.10. Pembangunan politik sebagai satu aspek proses perubahan sosial yang multidimensional, yakni suatu perubahan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

berjalan bersama pembangunan pada dimensi lain dimana proses sosial yang multidimensional yaitu suatu keadaan dimana tidak terdapat satu sektor pembangunan yang tertinggal terlalu jauh.

Hungtinton dan Dominguez (dalam Afan Gaffar, 1989), mengemukakan bahwa konsep pembangunan politik mempunyai 4 (empat) konotasi, yaitu sebagai berikut:

1. Konotasi Geografis, yaitu terjadi suatu proses perubahan politik pada negara-negara sedang berkembang dengan menggunakan konsep-konsep dan metode yang pernah digunakan oleh negara-negara maju.
2. Konotasi Deveriatif, yaitu konsekuensi politik dari proses perubahan yang menyeluruh, misalnya modernisasi yang membawa konsekuensi pada pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, peningkatan pendidikan, media massa, perubahan status sosial dan aspek-aspek lainnya.
3. Konotasi Teologis, yaitu proses perubahan menuju pada suatu atau beberapa tujuan, misalnya: stabilitas politik, integrasi politik, demokrasi, partisipasi, mobilisasi dan sebagainya ; dan
4. Konotasi Fungsional, yaitu suatu gerakan perubahan menuju kepada suatu sistem politik ideal yang ingin dikembangkan oleh suatu negara.

### **3. Daerah dan Negara dalam Pembangunan Politik**

Telah dikemukakan beberapa pendapat ahli mengenai pembangunan politik dan relevansinya pada kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya pendapat *Lucian W. Pye* mendefinisikan salah satu aspek pembangunan politik sebagai operasi negara-bangsa yang tidak lain adalah pengorganisasian kehidupan politik dan prestasi fungsi-fungsi politik dari negara kebangsaan.

Demikian pula pendapat *Hungtinton dan Dominguez* mengenai konotasi fungsional suatu pembangunan politik yang

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

menunjukkan suatu gerakan perubahan menuju kepada suatu sistem politik ideal yang ingin dikembangkan.

Mengacu pada pendapat pendapat yang demikian, kita dapat menelaah kondisi tingkah laku politik, atau budaya politik satu negara bangsa yang telah berhasil atau mungkin gagal mencapai target pembangunan politik yang diidamkan. Dalam hal ini tolok ukurnya adalah sejauhmana lembaga-lembaga dan tingkah laku politik harus menyesuaikan diri dengan negara kebangsaan. Negara kebangsaan dapat kita pahami secara sederhana dalam kaitan pembahasan kita mengenai pembangunan politik, yakni satu negara yang memiliki paham kebangsaan atau satu bangsa yang memiliki komitmen mengelola negara berdasarkan satu sistem politik yang disepakati melalui konstitusi, proses kesejarahan, ideologi dan semua hal yang secara lentur dapat bersesuai dengan inti pokok bernegara.

Lalu bagaimana kita melihat masalah atau kesenjangan yang kita alami dalam hubungan Negara dengan Daerah. Negara yang semestinya telah memiliki seluruh aspek yang bersentuhan dengannya dan karena itu Negara mewadahnya, namun dalam hal ini terdapat aspek aspek yang senantiasa menggeliat keluar dari sistem bernegara dan berbangsa oleh kondisi pragmatisme, keterbukaan dan tekanan (*pressure internal and external pactors*). Suatu hal yang senantiasa mengalami kondisi dikotomis atau dibentur benturkan kepada konotasi paradoksal, namun kemudian dibolehkan atau diterima dalam paham demokrasi. Paham sektarian dan primordial misalnya, yang disebutkan dalam pembangunan politik harus mengalah untuk jenis politik yang diperlukan untuk satu sistem bersama. Dimana seluruh komponen berbangsa dalam bernegara terlibat dengan kesadaran penuh di dalam perwujudan kelembagaan politik, pemerintahan dan negara. Toleran, tunduk dan taat pada mekanisme dan sistem yang telah menjadi cita cita atau ide bersama.

Kalau seluruh komponen yang dituliskan tadi mendisiplinkan diri pada koridor itu, maka kondisi ini berfungsi sebagai bagian

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

dari prasarana hukum mengimplementasikan nasionalisme dalam kelembagaan atau struktur, proses atau kultur politik .

Merujuk pada perjalanan sejarah kebangsaan Indonesia yang lebih tua dari negara Indonesia itu sendiri. Bahkan jika sejarah kesadaran berbangsa ditarik dari peristiwa Budi Utomo-1908 maka cikal bakal Indonesia merdeka dimulai dari kesadaran berbangsa, yakni persatuan. Secara politik dapat dikatakan Indonesia merdeka dimulai dari budaya berbangsa. Seterusnya Indonesia merdeka dimulai dari pergerakan politik, diplomasi dibarengi dengan kekuatan rakyat, gerilya dan militer sampai pada perwujudan pengakuan kedaulatan.

Heroisme, patriotisme terbungkus nasionalisme menjadi satu kekuatan tidak tertandingi. Semua kekuatan yang dimiliki bangsa ini menyatu pada satu titik klimaks, puncak melahirkan satu Negara berdaulat. Namun setelah merdeka, bangsa ini mengalami satu kondisi laksana "*orgasme*", pergolakan politik menekan sementara kondisi infasi dari luar pada semua dimensi dalam perjalanan sejarah hingga saat ini seakan tanpa henti. Semua kekuatan yang membawa kepada titik klimaks melebur kembali justru pada saat energi merdeka itu diperlukan untuk membangun. Dari situ kita melihat, ada yang salah dalam pembangunan politik negeri ini.

Salah satu contoh adalah paham kebangsaan kita masih dilumuri rasa kedaerahan menjadi paham kedaerahan. Istilah daerah bukan hal yang asing bagi kita, lasim disebut, terutama di era hangat hangatnya orang bicara soal otonomi daerah terjadi multi intepretasi mengenai otonomi itu.

Hal merisaukan mengenai ini adalah adanya aroma diskriminasi di dalam perhelatan seleksi kepemimpinan daerah, merebak dan terpragmentasi dalam mekanisme, dalam pola yang diterima sebagai sesuatu yang normatif, harus begitu. Pilkada kemudian berciri Putera Daerah. Lalu bagaimana kita melihat hal ini dalam kacamata pembangunan politik, pembangunan daerah. Lebih seruhnya lagi jika dikaitkan dengan prilaku politik memilih Presiden.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Pertanyaan penting yang selalu menuntut untuk dijawab adalah seperti apa legitimasi “putera daerah” sehingga menjadi *clausul* politik. Bisa dibayangkan jika putera daerah yang samar samar kita pahami kerangka berpikirnya dalam konstalasi berbangsa, berhembus kencang, maka para keluarga yang tersebar di penjuru tanah air otomatis akan tergusur dan akan berujung munculnya ketegangan di daerah. Pragmatisme sektarian dan nepotisme politik membawa kita berjalan mundur dalam segi pembangunan politik, *capacity building* yang selama ini diupayakan dalam perjuangan mewujudkan *nation state*.

Moeljarto Tjokrowinoto (1996) menasehatkan agar bangsa Indonesia:

1. Mematangkan wawasan kebangsaan sebagai nilai bersama (*shared value*);
2. sebagai symbol politik bersama (*Common political symbol*); dan
3. menjadikan wawasan kebangsaan sebagai penghubung menghadapi tantangan bersama (*Inter subjective awareness*);
4. sebagai kekuatan generasi sekarang meneruskan cita cita pendahulu (*Solidarity generating force*).

Wawasan Kebangsaan, tidak lain adalah cara pandang kita terhadap Bangsa ini. sebagai operasi negara-bangsa, yaitu pengorganisasian kehidupan politik dan prestasi fungsi-fungsi politik dari negara kebangsaan (Lucian W. Pye)

Pertanyaan besarnya: apakah putera daerah mengandung nilai yang ditaati (*value judgment*) dan apakah memiliki *favourable value orientation*, sesuatu yang menguntungkan dalam pembangunan yang meliputi perubahan sosial sebagai *special case* dari pembangunan ?

Ironisnya, bahkan paham kedaerahn itu tidak memiliki mamfaat bagi terminologi pembangunan daerah yang variatif dalam skala desentralisasi. Kenapa demikian, karena pembangunan daerah haruslah dapat terkontrol dalam satu tatanan kordinasi

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

dan integrasi secara nasional, baik dari segi perencanaan maupun regulasi dan pembiayaan. Pembangunan daerah sesungguhnya adalah pembangunan nasional yang diletakkan di daerah; atau sebaliknya pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional. Pembangunan daerah tidak identik dengan putera daerah. Adalah satu kekeliruan yang amat sangat jika kita menilai daerah hanya bisa dibangun oleh putera daerah.

Kita memang mengenal dimensi ruang, wilayah pembangunan yang memandang daerah sebagai *entity* tunggal, namun dalam skala pembangunan nasional kita mengenal pula pendekatan daerah, *bottom up*, dan pendekatan *top down*- kewilayahan. Dua pendekatan terakhir adalah pendekatan yang dianut atau diterapkan di Indonesia sesuai dengan sistem pembagian wilayah negara, daerah besar dan kecil sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN). Pendekatan *bottom up*, dan pendekatan *top down*- untuk mencegah terjadinya kesenjangan antar daerah dan mendorong terciptanya pemerataan, sekaligus kita tidak menganut cara pandang melihat daerah sebagai *entity* tunggal.

Asas pemerataan pembangunan daerah menandakan: Rakyat memiliki kemampuan, kesempatan dan kebebasan dalam banyak hal, salah satunya berperan dalam pembangunan daerah, sektor, dan nasional sesuai dengan kemampuan. Perwujudan azas pemerataan itu diejawantahkan dalam berbagai esensi kehidupan yang merefleksikan bahwa pembangunan daerah memberi ruang bagi rakyat Indonesia memperoleh keadilan dan kebebasan sesuai dengan hak azasi manusia. Dalam hal ini hak azasi dimaksud tanpa konotasi atau diembeli dengan legitimasi di luar esensi sebagai manusia. Asas pemerataan pembangunan daerah, jelas tidak mengakomodasi perilaku diskriminatif – primordial yang kita sebut: putera daerah.

Disinyalir ada calon Presiden atau ketua partai politik yang enggan atau tidak percaya diri menjadi Presiden, karena merasa tidak lahir dari satu kalangan atau suku tertentu di negeri yang masih menggunakan nepotisme politik dengan paham kedaerahan.

Bahkan ada calon Presiden ingin menanamkan kesan bahwa dia itu sudah “*menjawa*”. Bagaimana cara menjawa itu, isteri dikenalkan sebagai putri Jawa, anak anak lahir di Jawa, menantu rata rata suku Jawa, tertarik dan memperhatikan budaya Jawa. Banyak upaya-upaya politik yang dilakukan untuk supaya dapat diterima menerobos sekat kedaerahan itu, namun ternyata tidak mempan. Bukan rahasia lagi jika orang berkomentar “hanya orang Jawa yang bisa Presiden di Indonesia”, lalu itu diyakini. Secara teknis itu tentu kita terima, karena jumlah penduduk Jawa terbesar di Indonesia, namun kita patut berharap kapan saatnya kita memilih bukan karena nepotisme kedaerahan yang diistilahkan sebagai primordialisme.

Satu episod iklan televisi tempohari menjelang pemilihan Presiden 2014 dibuat sedemikian rupa untuk menggambarkan seorang calon Presiden peduli budaya Jawa, mengenalkan isterinya sebagai puteri Jawa. Penulis lantas menilai iklan itu sarat target dan primordial. Iklan yang berdurasi beberapa menit itu bahkan tidak berhasil memperlihatkan sosok calon Presiden yang nasionalis secara eksistensial. Patut direnungkan, Soekarno Presiden pertama Indonesia, menjadi Presiden bukan karena Jawa-nya, tetapi karena dia memiliki identitas ke-Indonesia-an.

Banyak prilaku politik praktis menyentuh rasa ke-Indonesia-an kita, terjebak dalam pemikiran pragmatis kedaerahan. Ketakutan pada pameo yang dituliskan terdahulu. Juga telah disebutkan bahwa secara realita, secara teknis hal itu mungkin benar kaitannya dengan pemilihan secara langsung “one man one put”, jumlah penduduk Pulau Jawa lebih besar dari jumlah penduduk di pulau pulau lainnya di Indonesia, namun pada konteks ideal, dalam konteks wawasan kebangsaan, hal tersebut tidak boleh dicamkan, apalagi sebagai seorang pemimpin yang akan memimpin negara yang jumlah penduduknya besar dan majemuk, tidak layak berpikir dikotomis, membeda bedakan, mempertentangkan. Seorang negarawan haruslah berpikir holistik akomodatif.

Nampaknya kita tak henti hentinya berselisih paham terhadap hal yang sesungguhnya sudah selesai sejak pendahulu

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kita mendeklarasikan diri sebagai bangsa Indonesia; bahkan sebelumnya. Saya khawatir pembangunan yang berproses dengan berbagai dimensinya telah memerangus nilai-nilai yang dianut. Pembangunan tidak patut mengorbankan nilai, dan jika itu terjadi, maka pembangunan yang dilaksanakan dapat diklasifikasi sebagai “sesat” (telah ditegaskan pada pragraf lain terdahulu). Nampaknya kita masih harus berlatih untuk siap menerima perubahan sosial, modernisasi dan industrialisasi yang merupakan *a single facet pembangunan* (Gouled, 1977).

Di Makassar, menjelang Pilpres 2009 lalu, seorang tokoh nasional berpidato dalam satu orasi politik – kampanye : “... belum saatnya orang Sulawesi Selatan menjadi Presiden”. Waktu itu Jusuf Kalla (JK) berpasangan Wiranto (JK-Win). Ungkapan tokoh nasional yang kelak menjadi menteri itu bergemuruh sama gemuruhnya orang mencerca pandangan sempit itu.

Lain halnya kemudian menjelang pemilihan Presdien 2014. Di Sulawesi Selatan, terbaca satu kepentingan menggulirkan Jusuf Kalla (JK) untuk men-capres lagi. Jika JK dielu elukan di daerahnya sendiri, itu hal biasa, Andai JK digulirkan dari daerah lain, itu baru Indonesia.

Atas dasar pemikiran itu maka para pelaku politik praktis hendaklah merelevansikan segala upayah politiknya dengan konsep pembangunan politik yang mengarah kepada satu konsep politik ideal, negara bangsa. Jika hal ini dilakukan, maka secara perlahan lahan, dari prilaku politik keseharian “*day to day politics*” diwujudkan pendekatan politik rasional yang mengedepankan program, asas mamfaat dibanding hal hal yang semu yang tidak membawa satu perubahan. Gaya atau daya politik seperti ini, jika dikembangkan dapat meminimalisir konflik horizontal, dan yang demikian ini menjadi sumbangsih yang nyata dari penerapan politik secara empirik mencapai tujuan atau kekuasaan melalui mekanisme dan sistem politik yang dianut kepada pembangunan politik yang berkonotasi teologis dan fungsional, yakni suatu proses perubahan menuju pada suatu atau beberapa tujuan, katakanlah stabilitas

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

politik, integrasi politik, demokrasi, partisipasi, mobilisasi dan sebagainya. Suatu perubahan menuju kepada suatu sistem politik ideal yang ingin dikembangkan oleh suatu negara.

Ketika desentralisasi politik bergulir bersama dengan desentralisasi pemerintahan daerah, dimana masyarakat di daerah mendapat keleluasaan untuk memilih pemimpin daerah, sesungguhnya telah memberi kesempatan berdemokrasi sekaligus kebebasan (pemberdayaan) bagi masyarakat di daerah. Namun bersamaan dengan itu pula perilaku politik dan komunikasi politik mengerucutkan “putera daerah” sebagai paham dan menjadilah hal itu mengkristal. Mirisnya adalah ketika putera daerah itu terpilih memimpin daerahnya tidak serta-merta muncul kompetisi memajukan daerah masing masing.

Akhirnya perlu ditinjau motivasi seseorang mengajukan diri ikut bertarung pada arena Pilkada: apakah karena peluang politik; atau karena ruang politik; atau karena visi membangun daerah. Semangat putera daerah harus dilapisi dengan kompetensi dan kapasitas yang memadai. Tidak dapat dipungkiri beberapa kepala daerah harus mendekam di penjara atau detersangkakan di lumbungnya sendiri, di sekitar kerabatnya.

Kedewasaan bernegara dalam tataran wawasan kebangsaan tidak berjalan seiring dengan semangat demokrasi dan penguatan daerah sebagai basis masyarakat memungut kesejahteraan sesuai kemampuan dan keahliannya. Desentralisasi politik hanya menghasilkan demokrasi, tetapi tidak mengajarkan kejujuran, hanya memunculkan “dinasti” tetapi tidak memberikan pemimpin negarawan. Daerah tetaplah daerah, Negara tetaplah Negara seakan keduanya tidak berada pada tempat yang sama, seakan tidak satu tempat. Terjawablah sudah, bahwa tipe politik kita belumlah tipe politik masyarakat industri: yang mencitrakan rasional dalam berpolitik dan bertanggungjawab atas pilihan pilihannya sebagai wujud kedaulatan politik dan penghargaan terhadap nilai-nilai administrasi dan hukum. Orientasi pilihan politik yakni pada program kesejahteraan, dan program ini memicu partisipasi warga.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Harapan yang terpendam selama ini adalah asas-asas pemerintahan bisa mewartakan kendala-kendala psikologis cara pandang politik seperti itu. Mengapa desentralisasi yang selama ini menjadi tumpuan kesejahteraan seakan tidak mampu menjawab. Apakah desentralisasi itu secara konseptual yang salah atau aturan yuridis formal yang tidak lengkap merangkum seluruh aturan, atau kapasitas pelaksanaannya yang lemah atau juga mungkin kesenjangan *cultural*, organisasional, kepemimpinan, dalam mengimplementasikan program dalam wujud konkret “Otonomi Daerah”

I Komang Chandra Wiguna dalam *papernya* “Otonomi Daerah, Dampak Positif dan Negatif dari Penerapan Otonomi Daerah, mengemukakan:

### 1. Dampak Positif

- a. Munculnya identitas lokal;
- a. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat yang berdampak pada lahirnya inisiatif daerah dalam menghadapi masalah di daerahnya sendiri;
- b. Pengelolaan keuangan daerah, dari aspek belanja dan pembiayaan yang memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerahnya;
- c. Kebijakan pemerintah akan lebih tepat sasaran;
- d. Pengambilan keputusan dan kebijakan secara tanggap dan cepat.

### 2. Dampak Negatif

- a. Meluasnya perilaku korup;
- b. Penjabaran peraturan perundang-undangan dan konstitusi bervariasi yang berimplikasi pada timbulnya pertentangan antar daerah dan dengan pemerintah;
- c. Melemahnya peran pemerintah pusat atas daerah;
- d. kesenjangan (ekonomi) antar daerah.

Khusus pada dampak negatif penerapan otonomi daerah di era desentralisasi pemerintahan Indonesia, yakni melemahnya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

peran pemerintah atas daerah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah diperlukan strategi khusus untuk mengurangi kesenjangan sektoral dan daerah melalui mekanisme kemitraan (*partnership*), yang melibatkan unsur-unsur masyarakat, pihak swasta (*private sector*), dan pemerintah (*government*). Syarat- syarat mengenai hal ini menurut Dr. Ir. Arifin Rudiyanto.M.Sc., adalah:

- a. Diperlukan reposisi peran semua stakeholders sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing (*check and balance*);
- b. Koalisi antar pelaku pembangunan yang bebas dari KKN dan hubungan politik kepentingan kelompok tertentu;
- c. Peningkatan daya saing, khususnya dalam hal SDM dan penerapan teknologi;
- d. Mendorong Minat Investasi dengan menciptakan iklim investasi yang baik serta pendayagunaan modal sosial yang dimiliki masyarakat Daerah.

Arifin Rudiyanto menambahkan bahwa strategi khusus tersebut dapat diwujudkan melalui konsistensi penerapan pemerintahan yang baik, antara lain:

- a. Transparansi;
- b. Efektifitas dan Efisiensi;
- c. Pemerintahan yang responsif;
- d. partisipatif; dan adanya visi strategis;
- e. didukung penegakan hukum; dan
- f. akuntabilitas.

Aspek aspek pemerintahan yang baik harus didorong untuk tumbuh kembang pada pemerintahan daerah. Hal ini penting mengingat posisi daerah sebagai basis pembangunan, dimana masyarakat, potensi sumberdaya alam, penerapan pembangunan aspek kewilayahan berada didaerah.

Para ahli menilai krisis multidimensi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 yang berdampak luas ke berbagai sendi kehidupan berbangsa dan bernegara disebabkan oleh berbagai faktor, yang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

salah satunya adalah penyelenggaraan negara yang buruk dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).

KKN itu kemudian tidak hanya melanda jajaran pemerintah pusat :eksekutif –legislatif dan yudikatif, tetapi menyebar sampai ke daerah daerah (dampak negatif desentralisasi - I Komang Chandra Wiguna) justru pada era reformasi. Kejadian ini sungguh semakin mencengangkan.

Pertanyaannya kenapa perilaku korup itu mewarnai desentralisasi. Transparansy International mendefinisikan korupsi sebagai “penyalagunaan otoritas publik untuk kepentingan pribadi atau kelompok”. Konon pelimpahan kewenangan itu kepada daerah adalah pemberian otoritas kepada daerah oleh pusat dimana pengawasan tidak melekat pada pelimpahan itu. Pengawasan dilakukan oleh DPRD dan hal itu menumbuhkan benih baru Kolusi Korupsi dan Nepotisme pada dua lembaga di daerah itu. Sekalipun defenisi tindakan korupsi hanya ditujukan kepada pemegang otoritas sektor publik, atau hanya menyoroti perilaku korupsi yang dilakukan oleh aparat publik, namun Transparansy International mengakui adanya korupsi pada sektor swasta. Di daerah pun marak perilaku Korupsi Kolusi Nepotisme oleh pelaku usaha yang ingin mendapat proyek dari pemerintah daerah, bahkan mereka terkadang menjadi penyandang dana untuk satu proyek yang akan dimuluskan penempatannya di daerah atau bahkan ada diantara pengusaha itu lebih awal telah menjadi penyandang dana kampanye Pemilihan Kepala Daerah di Daerah dengan harapan kelak seluruh aktivitas proyek dia menjadi bandarnya. Modus kerjasama ini adalah permulaan dari terjadinya hubungan baik antara pejabat sektor publik dengan sektor swasta, dalam bentuk suap menyuap. Suatu wujud kerjasama dan hubungan baik melakukan kecurangan, melakukan keburukan bagi negara dan kepentingan lebih besar.

Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 mengkalssifikasi 30 jenis tindak pidana korupsi, yang bisa, dikelompokkan menjadi 7, yaitu:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

1. Perbuatan yang merugikan keuangan Negara;
2. Suap menyuap;
3. Penggelapan dalam jabatan;
4. Pemerasan;
5. Perbuatan curang
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan; dan
7. Gratifikasi.

Pada berbagai proposisi; seminar seminar; literatur dan artikel di media massa mensinyalir penyebab krisis lainnya, selain perbuatan tindak pidana korupsi, antara lain karena:

- a. Akses sumberdaya ekonomi yang hanya dikuasai segelintir orang lalu menyebabkan pertumbuhan ekonomi tanpa pemerataan. Hal ini terjadi karena pertumbuhan ekonomi hanya didukung oleh sebagian kecil masyarakat; dan pertumbuhan itu kemudian hanya dinikmati sebagian kecil penduduk.
- b. Terjadinya distorsi pada mekanisme kontrol dan partisipasi publik untuk menjaga pembangunan yang berpihak kepada kepentingan rakyat;
- c. Lemahnya peran legislatif terhadap eksekutif, bahkan disinyalir telah terjadi “kongkalikong”, penitipan proyek, anggaran dan sebagainya.

Istilah kongkalikong sesungguhnya sudah lama dikenal, namun baru menjadi populer tatkala Presiden SBY mengintrodukirnya pada kerjasama korupsi antara eksekutif dan legislatif.

Mengenai hal ini, penulis sisipkan satu tulisan sebagai reference tersendiri mengenai Kongkalikong (Muhammad Idris Patarai dalam Esei Esei Politik, 2012)

Kong X Kong = Kong Kong

Presiden pada Rapat Kabinet Indonesia Bersatu, 24 Juli 2012, memberi statemen yang sebenarnya bukan hal baru, namun

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menjadi menarik karena diungkap secara fulgar dan oleh presiden. Sekalipun demikian tidak sedikit pengamat, akademisi, termasuk dari kalangan *Non Government Organization* (NGO) anti korupsi tetap skeptis dan akhirnya kembali pada stikma mengenai SBY yang doyan mengaduh ke rakyat atau *ngeluh*.

Entah apa motifnya presiden mengeluarkan pernyataan demikian, namun itu cukup membuat kalangan DPR kegerahan dan anggota kabinet berjaga jaga, kalau kalau...! Menurut presiden sudah 8 (delapan) tahun pmmberantasan korupsi menjadi agenda pemerintahannya. Upaya 8 (delapan) tahun itu sangat memungkinkan kita berharap terdapat perubahan, namun apa yang terjadi korupsi makin marak, tetap saja ada yang bermain main dan melihat upaya upaya itu sekedar *dangelan*.

Daya tarik korupsi sangat luar biasa, sehingga dapat menjadi prilaku yang disenangi dan disukai, sekalipun dalam bahasa aslinya (Latin) : *corruptio – corrumpere* berarti busuk, rusak. Dalam The Lexicob Webster Dictionary (1978) diartikan: kejahatan, ketidakjujuran, tidak bermoral atau penyimpangan dari kesucian. Terakhir, presiden kita menyebutnya “kongkalikong”.

Kongkalikong sesungguhnya kita kenal sebagai persekongkolan antara beberapa pihak dan -selama ini- diasumsikan pada persekongkolan melakukan hal hal negatif. Artinya, kongkalikong berkonotasi buruk, tepat seperti *corrumpere* itu.

Kongkalikong khususnya dilakukan atau sesuai dugaan presiden berlangsung pada saat saat pembahasan, perumusan anggaran, antara eksekutif dengan legislatif. Jika demikian halnya kejadian seperti ini tidak hanya di tingkat APBN tetapi juga di tingkat APBD, bukan hanya di tingkat kementerian, akan tetapi juga di tingkat SKPD. Malangnya lagi hal ini bisa terjadi atas sepengetahuan atau diketahui atasan. Katakanlah seperti kasus suap pembahasan anggaran yang melibatkan Sekretaris Daerah Semarang dengan kalangan Anggota DPRD setempat. “Wali Kota Semarang Tahu Suap DPRD” (Kompas,24 Juli 2012).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Pertanyaan besarnya : Seperti apa proses perencanaan dan penganggaran di kelola? Apakah memang sistem kita memungkinkan kongkalikong itu? Kita tentu tidak boleh serta merta menyalahkan sistem perencanaan dan penganggaran semata, mengingat korupsi itu merambah di mana mana, bukan hanya pada hal hal yang berkait dengan apa yang sedang kita bicarakan. Kongkalikong nampaknya hanyalah salah satu modus yang bersumber dari sebuah sebab yang *simplikatit*.

Sesungguhnya korupsi model kongkalikong dikenal juga dalam terminologie korupsi dengan istilah “kleptokrasi”. Kleptokrasi biasanya diterjemahkan secara terbuka sebagai suatu kondisi dimana negara dipimpin oleh para pencuri. Ada dua ciri negara kleptokrasi, yakni ketika pemerintah tidak lagi malu malu mencuri; dan yang kedua ketika pemerintah berperilaku merencanakan pencurian.

Pencurian yang direncanakan itulah yang bermotif kongkalikong antara pihak legislatif dengan eksekutif. Di tingkat daerah misalnya, modus operasinya berlangsung pada saat pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), dimana kedua hal ini diputuskan dan ditandatangani bersama sebagai kesepakatan eksekutif – legislatif. Dilemanya adalah, jika tidak ditemukan kesepakatan, resikonya dapat berupa alotnya pembahasan. Sementara penyelesaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tepat waktu merupakan target prestasi kepemimpinan daerah, bahkan tidak jarang daerah mendapat reward pemerintah pusat atas prestasi ini. Artinya kepala daerah berkepentingan dengan pembahasan APBD tepat waktu, sesuai kalender anggaran dan langka kita temukan Kepala Daerah menggunakan anggaran tahun lalu, jika anggaran tahun berjalan tidak mendapat restu DPRD. Akibatnya kongkalikong tidak dapat dihindari. Serunya lagi, jika pihak eksekutif juga memiliki rencana kleptokrasi tersendiri.

Di tingkat kementerian dan lembaga modus yang sama lebih gila lagi. Hal ini bisa terjadi karena volume atau jumlah anggaran

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

yang diurus jauh lebih besar, ratusan triliun rupiah anggaran negara. Penemuan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) terhadap Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM) menyebutkan dari sekitar 1000 LTKM yang dianalisis, terdapat 10 Anggota Banggar terindikasi korupsi berdasarkan frekwensi transaksi keuangan mereka yang dapat mencapai puluhan milyar rupiah tiap transaksi. Hal ini tidak sesuai dengan profilnya sebagai anggota DPR (Kompas, 27 Juli 2012).

Jika kondisi ini sudah terkooptasi sedemikian rupa menerpa pejabat publik, sementara masyarakat yang diharap menjadi institusi terluas pengawas penyelenggaraan pemerintahan vakum, bahkan mungkin sudah ada tokoh tokohnya terkolaborasi dalam sistim yang terbangun secara mutual-respek. Secara majemuk mereka berjamaah, mungkin terjebak dalam kegetiran kesepian secara eksklusif di tengah sorak sorai kehidupan hedonis materialis di tengah kondisi politik mumpuni sekarang ini. Atau masyarakat kita yang telah lama malang melintang terjebak dalam tekanan “kehidupan hari hari” menjadi permisif terhadap perilaku korup yang memberi keuntungan pada mereka secara instan.

Saya jadi khawatir, jika apa yang menjadi sinyalemen sahabat saya yang ia kemukakan dalam satu seminar, bahwa para pejabat publik yang lahir dari pilihan kita, diantaranya sudah ada yang kehilangan nurani, kehilangan ketulusan dan kehilangan nilai moral. Mungkin kita salah pilih, tetapi itu tidak bisa kita sesali, karena KPU telah merumuskan angka angka itu secara kualitatif menjadikannya seorang pemimpin. Kalaupun ada yang patut kita sesali, jika seandainya tempohari ketika kita memilih, kita diberi imbalan berupa natura, uang dan muka manis, tertipu. Itu yang mesti kita tinjau kembali.

Saran terbesarnya untuk republik yang akan kita lanjutkan pemeliharaannya ini, dapatkah diberi gelar kepada mereka yang kehilangan keinginan luhur itu sebagai Kong Kong? Mumpung kita mendapat tambahan perbendaharaan kata tentang korupsi: kongkalikong. Untuk sempurnanya kita tambahkan hal ini dan

menjadi: Kong x Kong = Kongkong. Sekedar diketahui kongkong dalam bahasa Bugis Makassar artinya Anjing! ( Idris Patarai, Esei Esei Politik Reformasi, 2012)

Koruptur memang seperti itu, yang ditulis pada kata terakhir pragraf di atas. Tidak malu malu mencuri, ditandai gaya hidup aparat yang hedonis, pola hidup “bermerek”, alias semua yang melekat di badan, kasat mata dan tidak kasat mata, seluruhnya berasal dari produk berlabel alias dunia mengetahuinya. Jika kita sempatkan untuk menghitung hitung ongkos seluruh gaya hidup ini sangat tidak sepadan dengan pendapatan sebagai layaknya pegawai negeri. Mudah ditebak, aparat seperti inilah yang dimaksud tidak malu malu mencuri. Melalui gaya hidupnya itu, sesungguhnya ia mempertontonkan, dengan tanpa malu malu, bahwa ia sesungguhnya pencuri, lihai memainkan administrasi (*Administrative Corruption*).

Jika kita menyaksikan kegemerlapan yang berlimpah dari *stretotips* pejabat sipil atau kaum birokrat *hedonis* ini, hidup tanpa kepekaan berdampingan dengan kemiskinan maka ketidakmaluan mencuri itu sesungguhnya dimulai dari mengikisnya kepekaan sosial (*responsivenees*). Sama sekali tidak merasa gagal dengan peristiwa busung lapar, sama sekali tidak tersentuh dengan berita anak kurang gizi. Tidak tertantang dengan kemiskinan dan ketidak berdayaan masyarakat menghadapi tekanan hidup yang begitu menghimpit. Seakan semua itu alami adanya. Paling tidak mereka berpledoi “itu bukan dibawah kordinasi saya“, atau “bukan tupoksi saya“. Malapetaka ! Mereka seakan tak terintegrasi sebagai satu kesatuan kinerja, menyeluruh, *team work*. Nampaknya *responsivenees* sebagai hipotetis berkinerja baik perlu dirumuskan ulang.

Dewasa ini korupsi dilakukan bukan karena kebutuhan mendesak, korupsi yang dilakukan bukan lagi karena faktor kebetulan, semacam gratifikasi, penyuapan, pemerasan, tetapi pencurian sebagai prilaku kerja kantoran, pencurian dengan gaya direncanakan, lebih sistimatis, jejaring, baik internal eksekutif maupun dengan lembaga legislatif, institusi yang memiliki

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kebijakan *budgeting*. Biasanya pencurian gaya ini dilakukan pada saat penyusunan anggaran, baik pokok, maupun perubahan.

Sesungguhnya tipe ini sepiantas lalu sangatlah legal, yaitu ketika unsur legislatif meminta porsi anggaran bagi konstituen yang diwakilinya, atau ngotot memperjuangkan hasil *research* untuk masuk dalam skema penganggaran, semua itu wajar dan perlu. Namun sayangnya fenomena seperti itu sering sekali dihindangi kepentingan pribadi atau partai. Hal terakhir mencuat pada berbagai kasus yang menjerat oknum Kepala Daerah, Sekda maupun oknum Anggota DPRD ataupun DPR kita.

Kiranya pembenahan sistim perencanaan pembangunan yang *top down and buten up* perlu dievaluasi. Musrenbang dengan model sekarang sudah tidak efektif, tidak tepat lagi diandalkan sebagai satu satunya mekanisme perencanaan, institusi perencanaan maupun sebagai koridor perencanaan, sebagaimana telah diuraikan lebih awal tulisan ini.

*Research* DPRD menawarkan metode tersendiri bagi penyarapan aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Begitu juga dengan sistim proporsional terbuka . Sistim ini berkonsekwensi pada terbentuknya sistim pembinaan wilayah bagi konstituen anggota legislatif. Hal ini selanjutnya memungkinkan seorang anggota legislatif memiliki akuntabilitas parlemen ditopang kemampuan merealisir aspirasi masyarakat pemilihnya. Kiranya mekanisme *research* dan sistim proporsional terbuka saatnya didorong untuk menjadi mekanisme perencanaan dan penganggaran. Hanya saja faktor manusia sering membawa hal ini larut dalam gaya kleptokrasi bila sudah masuk pada ranah kepentingan partai (model predatory) dan atau kepentingan pribadi dengan apa yang disebut *state capture*. Patut direnungkan.

#### **4. Korelasi Korupsi dan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung**

Hasil penelitian Gamawan Fausi, mengenai korupsi Kepala Daerah, yang dikemukakan pada Ujian promosi doktor yang

dilaksanakan pada tanggal 20 September 2014 tepatnya pukul 16.00, ujian promosi promovendus Gamawan Fauzi di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dan disaksikan seluruh kampus regional melalui *video conference*.

Promosi kandidat doktor pemerintahan itu diadakan di depan belasan guru besar institut dan di hadapan ratusan undangan termasuk delapan kampus regional IPDN yang meliputi jarak jauh. Gamawan Fauzi tidak hanya mencetak sejarah sebagai alumnus pertama program doktoral IPDN, melainkan juga meraih gelar akademik amat terpelajar menjelang akhir masa jabatannya sebagai Menteri Dalam Negeri selama era pemerintahan SBY-Budiono yang juga bakal berakhir.

Lebih menariknya lagi, promosi yang menjadi titik kulminasi segala dinamika perkuliahan Gamawan Fauzi justru di saat hangatnya pro-kontra RUU Pemerintahan Daerah khususnya mengenai pemilihan kepala daerah yang tengah dalam dilema antara pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan oleh DPRD. Penetapan RUU Pemerintahan Daerah ini tidak terpaut jauh dari sidang promosi Gamawan Fauzi, berikut dikemukakan beberapa catatan mengenai hasil penelitian yang dilakukan seorang promopendus yang juga adalah Menteri Dalam Negeri, sekaligus peneliti mengenai Pemerintahan Daerah khususnya menyangkut judul tulisan sebagaimana berikut ini:

### **Pengaruh Pemilihan Kepala Daerah Langsung terhadap Korupsi Kepala Daerah di Indonesia**

Intonasi Gamawan Fauzi tidak dapat menyembunyikan arah pilihannya di antara pemilihan langsung Kepala Daerah oleh rakyat atau oleh DPRD. Penekanan kalimatnya ketika menyebut pemilihan Kepala Daerah berbeda dengan pemilihan Presiden. Menurutnya, yang diucapkan (dibaca) berulang, undang-undang menegaskan kepala daerah dipilih secara demokratis dan presiden dipilih langsung. Kata demokratis yang mengalami penonjolan seakan ingin mengatakan pemilihan kepala daerah lebih tepat melalui

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

perwakilan (DPRD), sementara yang langsung hanya pemilihan Presiden. Kesan saya seperti itu, tetapi hal yang tidak dapat disangkal ialah kekhawatiran promovendus terhadap Pilkada Langsung yang memproduksi kepala daerah korup. Data yang disampaikan hingga Desember 2013 terdapat 319 Kepala Daerah terjerat masalah hukum, 283 diantaranya adalah tindak pidana korupsi.

Penegasan yang bertendensi pada pemilihan kepala daerah ke depan agar melalui perwakilan (DPRD), jelas tidak bisa disalah-artikan sebagai keinginan pribadi yang amat dahsyat pengaruhnya tentu, karena bagaimanapun juga Gamawan Fauzi tidak bisa terlepas dari kapasitasnya sebagai menteri dalam negeri dan penelitian yang dilakukannya terkait dengan pemilihan kepala daerah yang dialaminya secara empirik selama lima tahun. Dipastikan Gamawam Fausi (GF) memiliki pengalaman batin mendalam secara langsung hal yang diteliti itu. Keberpihakannya terhadap temuannya secara akademik, pembelaannya mempertahankan hasil penelitiannya bahwa antara pemilihan kepala daerah dengan korupsi mempunyai hubungan variabel yang saling mengait dengan pengaruh 80,5 %, yang berujung pada kesimpulan “Semakin baik kualitas dan Proses Pilkada Langsung semakin rendah Korupsi Kepala Daerah”. Korupsi kepala daerah tersebut dikategorikan sebagai penyuaipan, pemerasan dan nepotisme.

Menurutnya mengatasi perilaku kepala daerah melakukan hal demikian tidak hanya pada pelaksanaan dan proses pemilihan kepala daerah melainkan jauh sebelumnya, seorang calon sudah harus disosialisasikan ke masyarakat melalui uji publik sehingga seorang calon yang akan maju dalam pemilihan benar-benar berkualitas karena dapat digagalkan pencalonannya berdasarkan penilaian dan keberatan masyarakat. Apabila seorang calon terbukti melakukan pelanggaran dalam proses dan pelaksanaan pilkada, terbukti melakukan *money politic* harus didiskualifikasi. Gamawam berpendapat calon seperti ini tidak layak menjadi Kepala Daerah.

Kehadiran penulis mengikuti Sidang Senat Luar Biasa ujian promosi melalui *video conference* tidak hanya menjadi pengalaman akademik luar biasa, tetapi juga memberi kekaguman tersendiri terhadap kehidupan demokrasi di tanah air. Hal ini dimungkinkan karena atmosfer di tanah air menjelang penetapan RUU Pemerintahan Daerah yang juga akan menetapkan sistem pemilihan, tidak hanya memunculkan pro-kontra, tetapi juga mengalami efek yang tidak biasa, setidaknya, tidak diprediksi akan berefek begitu jauh. Efek ini memicu, salah satunya, kontroversi pada kasus mundurnya seorang Wakil Gubernur yang sebentar lagi menjadi Gubernur (DKI Jakarta). Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) mundur dari partai yang membawanya ke singgasana kepala daerah. Kemunduran dari Gerindra tidak hanya berbentuk pembangkangan terhadap infrastruktur politik itu, tetapi juga menunjukkan penentangan terbuka terhadap lembaga supra struktur politik (DPRD) yang dilumatnya melalui media. Kita sesungguhnya butuh figur seperti Ahok, namun kitapun butuh DPRD, karena keberadaan DPRD adalah perintah konstitusi.

Bukankah semua itu dapat membuat kita terkagum-kagum pada demokratisasi di negeri ini, seorang Wakil Gubernur melakukan tindakan reaktif terhadap terbukanya peluang dikonversinya pemilihan langsung kepala daerah menjadi pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Dalam waktu yang tidak terlampau jauh, seorang menteri yang berhasil menyelesaikan studi strata tiga, doktoral mempertahankan temuan akademiknya, yakni pemilihan langsung berisiko menyebabkan korupsi kepala daerah. Gamawan Fausi, dengan sangat hati-hati, menyebutkan bahwa “Pilkada Langsung, apabila ini pilihannya, maka disarankan melakukan perbaikan kualitas pelaksanaan dan prosesnya” (Ditulis 2014, dan belum pernah dipublikasi).

Sesungguhnya repotnya Pilkada langsung tidak berbeda jauh dari pemilihan melalui DPRD. Pengalaman penulis bekerja di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penerima aspirasi di tahun 2004, pemilihan melalui DPRD tetap melibakan hiruk pikuk

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

masyarakat. Menjelang proses penetapan calon hingga pemilihan, DPRD disibukkan dengan tamu, kunjungan-kunjungan, berupa demonstrasi pembawa aspirasi dari calon-calon Kepala Daerah, hampir setiap hari. Aksi-aksi demikian bukan hanya pamer kekuatan tetapi juga memberi tekanan kepada para anggota dewan. Rumah rumah para anggota dewan dijaga ketat karena sering dikunjungi orang tak dikenal dengan motif-motif mengancam (*pressure*) anggota dewan menjelang pemilihan. Bahkan sesuai pengalaman, ada calon yang mengkarantina para Anggota DPRD di hotel, atau ke luar daerah menjelang pemilihan. Mereka dilepas menjelang pemilihan, pada hari “H” dan jika mereka salah memilih pastilah beresiko tidak aman. Demokrasi kita belumlah sehat, sehingga kita tidak boleh terjebak berwacana dan melupakan realita. Politik uang, juga dimungkinkan di pemilihan DPRD, belum lagi apabila terpilih (dikhawatirkan) akan menjadi mitra kongkalikong selama lima tahun dan semakin memungkinkan terjadinya *kleptokrasi*.

Pengalaman penulis ikut sebagai calon dalam Pilkada Langsung 2013 dan berkampanye menemui masyarakat. Bertemu mereka bukanlah hal yang mudah, dibutuhkan energi dan sumber daya besar meskipun diketahui usaha tersebut tidak dapat menjangkau seluruh masyarakat pemilih. Ironisnya, masyarakat lebih suka bertemu langsung dengan calon, sehingga jika melalui tim sukses dipastikan pesannya tidak sampai dan tidak bersukma. Kendala tersendiri bila bertemu masyarakat yang belum menerima pembelajaran politik normatif, dan belum memahami arti penting memilih dan kriteria yang patut dipilih, mereka menyangka dan mengharap kedatangan calon akan melakukan transaksi “*money politic*”. Beberapa anggota masyarakat tidak segan-segan berbisik pada saat menjabat tangan “mana pelapisnya?”, yang berarti mereka mengharap pemberian uang berlapis ketika menjabat tangan.

Anekdote yang berkembang di masyarakat yang dijadikan pembenar jika meminta imbalan ialah pertanyaan “pemilih dapat apa dalam Pilkada?”. Menurut mereka, “jika pelaksana (KPU dan Panwas) dibayar, saksi dibayar, dan calon jika terpilih didandani

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

fasilitas,berikut protokoler serta insentif yang aduhai. Petanyaannya ”pemilih dapat apa?” Seperti inilah kualitas sebagian pemilih kita yang memilih di Pilkada Langsung, sehingga jika undang-undang menetapkan pemilihan secara langsung, maka infrastruktur politik kita harus bekerja baik.

Seorang calon yang bersikukuh tidak mau melakukan *money politic*, dapat dipastikan tidak bakal terpilih. Bukan hal rahasia jika di gerbang-gerbang perkampungan tertulis “menerima serangan fajar”. Fakta lain membuktikan jika ada truk-truk bermuatan sembako dihalau dan ditangkap Panwas spontan anggota masyarakat setempat rame protes Panwas. Demikian pula pemilik “serangan fajar”, tidak akan didiskualifikasi. Temuan itu tidak diselesaikan hingga proses pemilihan selesai. Mungkin sudah tidak penting lagi. Artinya, Panwas lebih mengutamakan prosesnya, bukan penegakan hukum atau pembelajaran politiknya.

Belum lagi, kala kita bicara mengenai kreteria Panitia Pelaksana Pemilihan, mereka harus terdiri dari orang-orang yang memiliki moralitas yang bisa diyakini, dijamin dan kualitas spritualitasnya mendapat *equity* dari masyarakat, dan mereka merepresentasi masyarakat, bukan direkomendasikan oleh penguasa apalagi *incumbent*. Setiap calon harus terjamin perasaan, pikiran, dan jiwanya, sehingga terhindar dari prasangka buruk terhadap pelaksana pemilihan, mulai dari tingkat KPU hingga KPPS, demikian halnya terhadap Panwas.

Apabila semua infrastruktur politik telah siap barulah kondusif “rakyat memilih langsung”. Jika tidak, mereka akan dimangsa oleh politik atas nama demokrasi. Mungkin gugusan fenomena inilah yang dimaksud Pak Gamawan sebagai bagian-bagian dari kualitas pelaksanaan dan kualitas proses yang menjamin kepala daerah tidak korupsi. Namun inti terbesarnya tentu pada calon itu sendiri, sehingga tidak salah jika ada yang mengharapkan seorang calon kepala daerah haruslah memiliki paradigma tersendiri mengenai jabatan kepala daerah, setidaknya paradigma karir pengabdian. Kiranya patut disadari bahwa korupsi kepala daerah adalah

bagian terbesar dari *kleptokrasi*, pemerintahan yang dipimpin oleh para pencuri.

### 5. Pemerintahan yang Baik (*good governance*) dan Pembangunan Politik

Lucian W. Pye, (1966), menulis: Pembangunan politik sebagai modernisasi politik, masyarakat industri, berupa modernisasi politik, pencipta, pelopor sosial ekonomi untuk pembangunan politik. Ciri masyarakat industri dengan ciri sistem politik yg berlaku secara kontemporer dan universal: partisipasi, penegekan hukum, kompetensi, keadilan sebagai ukuran universal kehidupan politik modern.

Prasyarat pembangunan politik ini sepatutnya mampu menyadarkan warga masyarakat terhadap pentingnya reorientasi pada tata kehidupan bernegara (*governance*). Hal ini penting mengingat *Good governance* merujuk pada proses pengelolaan yang luas dalam bidang ekonomi, sosial dan politik negara serta pendayagunaan sumber-sumber alam, keuangan, manusia untuk kepentingan semua pihak dan dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip, keadilan, kejujuran, persamaan, efesiensi, transparansi dan akuntabilitas. (*Bhenyamin Hoessein, 2000*).

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah tidak lepas dari tuntutan pemerintahan yang baik (*good government*) Asosiasi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat berperan dalam mewujudkan tuntutan tersebut. Sebagaimana dipahami bersama, pemerintahan yang baik merupakan bentuk tatanan hubungan dan keterkaitan yang seimbang dan berkeadilan antar sektor-sektor Negara, masyarakat bisnis dan masyarakat madani. Dalam mewujudkan tatanan itu paling tidak menurut Bank Dunia, meliputi hal-hal berikut:

- a. Menitik-Beratkan manajemen sektor publik pada perlunya memanfaatkan keuangan yang efisien dan manajemen SDM melalui perbaikan dan peningkatan anggaran, akuntansi

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dan pelaporan serta menghilangkan ketidakefisienan pada BUMN/D.

- b. Akuntabilitas pada pelayanan publik, termasuk akuntansi yang efektif, auditing dan desentralisasi serta menyadarkan pegawai pemerintah dalam mempertanggung-jawabkan tindakan dan tanggapan mereka terhadap konsumen.
- c. Adanya peraturan di muka mengenai kerangka kerja hukum, adanya tatanan *judiciary* yang independen dan dapat dipercaya dan mekanisme penegakan hukum.
- d. Tersedia informasi dan transparansi dalam rangka meningkatkan analisis kebijakan, mengemukakan debat publik dan mengurangi resiko atas korupsi (Bhenyamin Hoessein, (2001).

*Bintoro Tjokroamidjojo, (2000)* mengemukakan kreteria dan pentingnya Good Governance. Menurutnya Good Governance merupakan paradigma baru dan sekaligus ciri yang harus ada dalam sistem administrasi publik, yang dalam penyelenggaraannya harus secara politik akseptabel, secara hukum efektif dan secara administrasi efisien. Relevan dengan hal ini dalam konteks pembangunan politik adalah karena salah satu kreteria pembangunan politik adalah pembangunan administrasi.

Sebagai pembangunan administrasi, termasuk di dalamnya pembangunan hukum, maka pembangunan politik fokus pada kelembagaan politik dan masyarakat politik. Dalam konteks pembangunan administrasi sebagai satu segi pembangunan politik adalah fokus pada cara berpikir masyarakat yang rasional, ketaatan terhadap hukum dan pengetahuan teknis bagi penyelesaian masalah kemasyarakatan. Ciri pembangunan politik adalah pembinaan warga negara dan partisipasi rakyat. Relevan atau perwujudan mengenai ini adalah pada penerapan *good governance* artinya Memerintah, Menguasai, Mengurus.

Karshi Nisjar (1997) berpendapat bahwa istilah Governace secara harfiah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan, pengarahan,

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pembinaan atau dalam bahasa Inggrisnya adalah *gubding*. Governance adalah suatu proses dalam mana suatu sistem sosial, ekonomi atau sistem organisasi kompel lainnya dikendalikan dan diatur (*Paquet, 1944*).

Disebutkan bahwa definisi umum *governance* adalah tradisi dan institusi yang menjalankan kekuasaan didalam suatu negara, termasuk:

- a. proses pemerintah dipilih, dipantau, dan digantikan;
- b. kapasitas pemerintah untuk memformulasikan dan melaksanakan kebijakan secara efektif; dan
- c. pengakuan masyarakat dan negara terhadap berbagai institusi yang mengatur interaksi antara mereka.

*Good governance* tidaklah terbatas pada bagaimana pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik semata, tetapi lebih penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dan mengontrol pemerintah untuk menjalankan wewenang tersebut dengan baik agar pemerintahan menjadi *accountable*.

Berbagai kriteria *good governance* yang sudah dipublikasikan oleh para ahli menyadarkan kita bahwa ternyata *good governance* tidak terbatas pada proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik, tetapi juga menyangkut pendayagunaan kekuasaan negara untuk warga secara meluas dengan sekaligus melibatkan mereka pada forsi masing masing sesuai kriteria kemampuan mereka, antara lain dalam bentuk pengawasan partisipatif terhadap layanan yang mereka terima. Hal ini penting mengingat *good governance* menyangkut pula peran pemerintah di dalam penyediaan publik *goods and public services* (pelayan publik).

Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) mempunyai hubungan yang sejalan dengan akuntabilitas publik pemerintah. Justru oleh karena itu sehingga *good governance* relevan pula dalam pengelolaan administrasi publik. Dalam hal ini *good governance* menuntut keterlibatan multi stake holder dan agar *Good Governance dapat diwujudkan*, maka dibutuhkan komitmen

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

dari semua pihak : pemerintah, swasta dan masyarakat. *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi yang baik, integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Secara umum *Good Governance* mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum (Kashi Nisjar 1997).

Berikut ini dikemukakan penjelasan tentang unsur – unsur tersebut:

### a. Akuntabilitas

Tanggung gugat dari pengurusan, penyelenggaraan dari governance yang dilakukan. Lebih jauh diartikan adalah kewajiban bagi aparat pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkan.

Akuntabilitas atau *accountability* adalah kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung gugat atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara periodik. Artinya, setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi.

Akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik dan sesuai dengan kepentingan publik. Untuk itu, akuntabilitas mensyaratkan kejelasan tentang siapa yang bertanggung gugat, kepada siapa, dan apa yang dipertanggunggugatkan. Karenanya, akuntabilitas bisa berarti pula penetapan sejumlah kriteria dan indikator untuk mengukur kinerja instansi pemerintah, serta mekanisme yang dapat mengontrol dan memastikan tercapainya berbagai standar tersebut. Rincian kinerja suatu instansi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan terhadap atasan, anggota DPRD, organisasi non pemerintah,

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

lembaga donor, dan komponen masyarakat lainnya. Semua itu berarti pula, akuntabilitas internal (administratif) dan eksternal menjadi sama pentingnya.

Walaupun para ahli sepakat pentingnya akuntabilitas dalam organisasi publik, mereka mendefinisikan akuntabilitas secara berbeda.

Minocha (1983) dan McCallum (1984) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kewajiban hukum untuk memberi jawaban atau mempertanggungjawabkan tindakan seorang pejabat publik, khususnya dalam kaitannya dengan keuangan.

Pendapat lain menganggap definisi dan pendekatan hukum ini kurang memadai. Mereka mengadopsi definisi akuntabilitas yang lebih kompleks sebagai metode atau cara di mana pegawai atau lembaga pemerintah memenuhi tugas dan tanggung jawabnya dan proses di mana pegawai atau lembaga pemerintah siap menerima sanksi atau hukuman jika terjadi kelalaian (Dwivedi dan Jabbara :1989).

Mukhopadhyay (1983) berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan bagian penting dari tindakan (kebijakan/pelayanan) suatu instansi pada sektor publik. Semakin besar akuntabilitasnya, semakin baik pula pelayanannya karena akuntabilitas berkontribusi pada penciptaan efisiensi pada sumber daya dan merupakan pencegahan instansi dan para pegawainya dari *non-feasance*, *malfesance* dan *over-feasance* (Mukhopadhyay, 1983).

Oleh karena itu, konsep akuntabilitas pada sektor publik harus didefinisikan secara lebih komprehensif, yaitu sebagai metode dimana instansi pemerintah atau pelayan publik memenuhi tugas pokok dan fungsinya dan proses dimana instansi pemerintah atau pelayan publik bersedia menerima sanksi atas tindakannya (Dwivedi dan Jabbara, 1989).

Akhirnya, akuntabilitas menuntut adanya kepastian hukum yang merupakan resultan dari hukum dan perundangan-undangan yang jelas, tegas, diketahui publik di satu pihak, serta upaya penegakan hukum yang efektif, konsisten, dan tanpa pandang bulu

di pihak lain. Kepastian hukum juga merupakan indikator penting dalam menimbang tingkat kewibawaan suatu pemerintahan, legitimasinya di hadapan rakyatnya, dan dunia internasional.

b. Transparansi

Transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak mengenai perumusan kebijaksanaan (Politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka di ketahui oleh umum. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah. Dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai, disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau.

Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait, seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah. Keterbukaan dalam hal pemberian informasi secara terbuka, untuk *open free suggestion*, dan terbuka terhadap kritik yang merupakan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

partisipasi. Keterbukaan bisa meliputi bidang politik, ekonomi dan pemerintahan.

c. Aturan hukum

Aturan hukum dapat berupa:

- Keputusan atau kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasarkan hukum;
- Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijaksanaan publik yang ditempuh;
- Juga dalam sosial *economic transactions*. *Conflict resolution* berdasarkan hukum (termasuk *arbitrase*); dan
- Istitusi hukum yang bebas, dan kinerjanya yang terhormat (Bintoro Tjokroamidjojo 2000).

Berdasarkan perihal tersebut ada baiknya jika dikemukakan pula kriteria lengkap *Good Governance* menurut Unitet Nation Development Programme (UNDP), yaitu Badan PBB untuk program pembangunan (1996), sebagai berikut:

- a. Participation, setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*, kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
- c. Transparency, transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.
- d. Responsiveness, Lembaga – lembaga dan proses – proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- e. Consensus orientation, *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur – prosedur.
- f. Equity, semua warga negara, baik laki – laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- g. Effectiveness and efficiency, proses menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber – sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. Accountability, ara pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga – lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- i. Strategic vision, para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *Good Governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembagunan semacam ini.

Kesembilan karakteristik tersebut diatas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri (LAN – BPKP 2000).

## **6. Politik Desentralisasi dan Pembangunan Sosial**

Salah satu aspek administrasi publik dan yang relevan dengan pembangunan politik adalah aspek pelayanan kepada publik. Pelayanan Publik tidak masuk dan tidak disebutkan sebagai salah satu kreteria good governance oleh para ahli, akan tetapi seluruh perangkat good governance itu fokus atau tercurah kepada pelayanan publik. Berkait dengan itu maka perlu dikemukakan aspek *etimologie* dari kata ‘publik’ itu sendiri sebelum lebih jauh membicarakannya.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dalam konteks Pelayanan Publik, kata publik dapat dijadikan sebagai pembeda antara individu dengan public. individu yaitu satu masalah yang tidak berkaitan dengan “publik”. Publik dalam konteks ini dikaitkan dengan pengertian publik dalam konotasi pelayanan publik atau publik yang berarti “*pubers*” (Yunani) yang berarti kedewasaan, baik kedewasaan fisik, emosional, maupun intelektual dimana orang dewasa diklasifikasi mempunyai kemampuan bertindak secara publik (Kartasasmita, 2006).

Kemampuan bertindak secara publik adalah mencakup tindakan yang senantiasa diintegrasikan dengan berbagai kepentingan dan bersifat obyektif. Selanjutnya, penggunaan kata publik dapat berkonotasi sebagai kedewasaan dan sebagai ‘permintaan’ yang bertendensi pada pikiran-pikiran cerdas, rasional, obyektif dan merupakan permintaan yang harus segera dipenuhi, mengingat hal itu berkaitan dengan kepentingan publik. Dalam konteks kepentingan publik, publik berarti umum, yaitu *common* (Yunani = *coinon*), yaitu *the community in general* (Kartasasmita, 2006).

*Khant*, dalam *Metafisika Kesusilaan-1797* (dalam F.Budiman Hardiman,2010), mengungkap hal-hal terkait dengan legalitas dan moralitas. Menurutnya terdapat diskursus intersubjektif antara moral dengan hukum. Moral adalah imperatif bathin dan hukum adalah norma lahiriyah. Moral adalah kapasitas individu menentukan diri sendiri – melalui tindakan pribadi- sedang efektifitas hukum melalui kekuasaan institusi atau badan otoritatif (berwenang).

Disinilah momentum yang menentukan, bahwa apakah manusia mampu menjaga nilai moral yang diyakini yang dengan demikian timbul diskursus saling menjaga antara moral dan hukum secara efektif. Berkait dengan itu, maka seorang individu, dalam konteks ini pejabat publik, haruslah dapat bertindak publik dan berpikir publik. Pejabat publik sangat tidak etis berada pada skala ketegangan yang tinggi untuk hal hal yang tidak bersifat publik. Dalam hal ini kepublikan dibutuhkan dalam ranah politik praktis

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dan dari situ dapat terbaca apakah seorang pejabat publik berpikir publik dan bertindak publik, karena kepublikan merupakan atau tidak lain adalah ide atau cara berpikir.

Menurut *Grundlegung zur* dalam Methaphysik der Sitten-1795 dalam F. Budi Hardiman, 2010)) Idealnya setiap individu dapat bertindak berdasarkan “maksim” (keyakinan moral). Maksim bernilai universal, Implementasi cara bertindak berdasarkan maksim, antara lain dapat diamati melalui perlakuan terhadap sesama, hormat terhadap person- dalam artian memahami dan memberi hak haknya (equity) serta memberi penghargaan sebagai person yang juga memiliki hak hak kepublikan (recognition).

Implikasi dari dialektika ini, adalah bahwa setiap individu akan memperlakukan diri mereka sebagai tujuan dan bukan sarana belaka. Artinya pula dari situ diharapkan muncul perilaku tidak memperlakukan person sebagai sarana, mengambil dan melucuti hak hak mereka. Proses ini akan menjadi momentum pengembalian hak otonom individu untuk berkehendak (*atomie des willens*) sebagai sumber universalitas, dan inilah yang disebut Zur sebagai “kepublikan dari heteronomi”.

*Hanna Arendt, dalam The Public and the Privat Reilm, Penguin Books (2000)* mengemukakan distingsi organisasi politik (Polis) dengan Organisasi keluarga (Natural-alamiah). Menurutnya dalam hidup privat ada hidup lain, yang disebut “hidup politis”. Dengan demikian, setiap individu mempunyai dua macam eksistensi, yaitu milik pribadi (idion) dan milik public (koinon).

*Werner Jaenger dalam The Idealsof Greek Culture, Oxporad University Press (1933)*, mengatakan, di Yunani (Athena), seorang individu tidak bisa eksis tanpa kolektivitas dimana dia hidup. Di sinilah letak aspek lain dari pembangunan politik “proses perubahan sosial” yang multidimensional yang berjalan bersama pembangunan pada dimensi lain, dimana tidak ada satu sektorpun yang tertinggal.

Salah satu aspek yang sering menjadi perdebatan di dalam penerapan asas desentralisasi pemerintahan adalah apakah cukup

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

desentralisasi itu sebatas dari “pusat” ke “daerah” secara struktural administratif atau bisa berkembang kepada kondisi kultural empirik sesuai tantangan lokus dan fokus desentralisasi itu sendiri.

Pada satu kesempatan dimana penulis menjadi pembicara dalam seminar yang diselenggarakan Majalah Forum (2011), seorang pembicaranya ialah Gamawam Fausi, Menteri Dalam Negeri ketika itu. Waktu itu penulis menceritakan pengalaman mengurus Usaha Kecil Menengah (UKM) menjadi “*supplier*” di super market. Persoalan yang dikeluhkan adalah sistim pembayaran yang menggunakan waktu cukup lama, satu hingga dua minggu, karena kebijakan pembayaran ada di kantor pusat yang berkedudukan di Jakarta bahkan ada super market kantor pusatnya di luar negeri. Kondisi ini membuat pengusaha kecil dan menengah itu kesulitan, terkadang tidak berproduksi selama tenggang waktu pembayaran, karena modal tertinggal pada barang barang di swalayan yang belum terbayar, sudah terserap pada produksi sebelumnya.

Waktu itu penulis juga menceritakan pengalaman ketika ditugaskan mengakomodasi dan mensinergikan program pemerintah daerah dengan para privat sektor yang memiliki dana CSR (Corporate Social Responsibility) dan PKBL (Program Kemitraan dan Bina Lingkungan - CSR bagi BUMN). Ketika itu penulis baru menyadari, ternyata sebagian perusahaan kebijakan pengalokasian, pemamfaatan serta distribusi CSR/PKBL ditentukan kantor pusat.

Dua pengalaman itu cukup menjadi argumen betapa kebijakan desentralisasi – sebagai satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah- belumlah berjalan secara kultural, secara meluas. Perusahaan perusahaan swasta yang ada di daerah, bahkan BUMN berikut masyarakat belum menerapkan kebijakan ini dalam manajemen usaha dan perilaku keseharan dalam bentuk mendelegasikan kewenangan ke tingkat manajemen organisasi terendah.

Selepas menyampaikan unek unek kepada Bapak Menteri Dalam Negeri di forum seminar yang menghadirkan beberapa

kepala daerah, Gamawam Fausi menimpali secara berbisik: "Itu artinya yang berdesentralisasi saat ini barulah Pemerintah Daerah, belum Daerah".

Pengalaman yang sama juga penulis keluhkan pula kepada Bapak Abu Rizal Bakri, Ketua Umum Golkar ketika memberi materi dalam Rapat Pimpinan Nasional Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin) akhir Juni 2012.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah cukup bila pemerintah daerah saja yang berotonomi, yang berakibat tidak terjadi keseimbangan antara berbagai segmen dan komponen pembangunan di daerah, tidak ada keseimbangan, tidak ada gerakan simultan, dan lemahnya konsep pemberdayaan yang sifatnya mengakomodasi keinginan masyarakat di daerah. Tidaklah sedikit forum seminar dan perkuliahan yang menyuarakan model desentralisasi yang cocok bagi Indonesia.

Sesungguhnya penerapan desentralisasi yang cocok itu ialah yang dapat menyelesaikan masalah di daerah persegera, bukan konsep, keputusan atau perintah, tetapi dalam hal yang bersifat nyata (*tanqible*). *Hal ini memerlukan pemimpin lokal (personal leader driven)* yang responsive atau adaptif.

## **7. Birokrasi dan Kepemimpinan Adaptif**

Kepemimpinan responsif yang didapat dari Pilkada Langsung (penelitian Prakarsa 2010), pasti hanya dapat berkuat pada keinginan besar, karena pada akhirnya adalah bagaimana mensinergikan keinginan itu secara "*vertical*" dan "*horizontal*". *Leadership is reduced to a combination of grand knowing and salesmanship* (Ron Heifetz's).

Guna memberi insentif bagi kekosongan ini, maka ditawarkan model kepemimpinan responsif yang dapat menciptakan desentralisasi yang responsif pula guna mewujudkan *dicresi* bagi daerah, agar memiliki kemampuan mensimulasikan manajemen pembangunan berbasis masyarakat, meningkatkan kemampuan masyarakat mengelola dan mendorong peningkatan pembangunan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

yang sekaligus mendorong pembangunan tingkat lokal yang responsif yang membawa nafas bagi desentralisasi yang kultural.

Tidaklah sedikit forum seminar dan perkuliahan yang menyuarakan model desentralisasi yang cocok, yakni:

1. yang dapat mensimulasikan keleluasaan daerah (*discretion*);
2. yang dapat mewujudkan kerinduan orang daerah akan adanya *pemahaman pusat secara konperhensif terhadap daerah (Equity)*;
3. yang dapat menunjukkan penghargaan pemerintah terhadap keanekaragaman daerah (*diversity*);
4. yang dapat memberi keseimbangan kekuatan dan kesejahteraan (*Equality*).

Bergema suara suara nyaring tentang ini hampir memekakkan (dan bisa memuakkan), sementara kita lupa bahwa semua itu sudah masuk dalam tataran konsep, regulasi. Hanya saja tidak terimplementasi. Sesungguhnya juga yang cocok itu yang dapat menyelesaikan masalah di daerah persegera, bukan konsep, keputusan atau perintah tetapi dalam hal yang bersifat *tangible*, kemampuan menyelesaikan masalah di daerah oleh elit lokal. Dinamika berdesentralisasi seperti tak tersahuti, sementara itu desentralisasi tidak hanya memuat aspek kesejahteraan ekonomi dan keuangan, tetapi juga dominan aspek politik dan demokrasi, kekuasaan, keamanan tentang bagaimana menjaga NKRI.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pada dekade terakhir, dekade dimana kepala daerah itu dipilih secara langsung, dibutuhkan pemimpin yang adaptif untuk suatu birokrasi yang adaptif pula. Seperti apa Birokrasi dan Kepemimpinan Adaptif yang relevan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya implementasi desentralisasi, berikut tulisan mengenai hal tersebut.

### **Birokrasi dan Kepemimpinan Adaptif**

Birokrasi sering sekali disebut sebagai *agent of entity* dan dipercaya untuk itu. Birokrasi memiliki tujuan, tujuan mana

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

ditetapkan oleh kekuasaan yang ada di luar birokrasi itu sendiri. Birokrasi bertindak formal, memiliki hirarki dan terintegrasi. (Riggs, 1996)

Uniknya adalah karena birokrasi itu ditugaskan mencapai tujuan yang ditetapkan di luar kewenangannya, yaitu tujuan yang ditetapkan melalui mekanisme politik. Keunikan berikutnya adalah karena dia mesti bertindak formal namun dituntut berlaku luwes, adaptif. Kita kemudian patut menduga bahwa birokrasi -sebagai organisasi- sudah barang tentu membutuhkan *leader* untuk menggerakkannya. Tantangan dari keunikan itu ialah karena *leader* dimaksud juga bersumber dari mekanisme politik yang ada di luar birokrasi itu sendiri.

Tidak putus sampai di situ, birokrasi selanjutnya dituntut memiliki apa yang disebut sebagai *accountability*. Lalu timbul pertanyaan, *accountability* atau *responsibility* ?

Sebagai organisasi yang dituntut luwes birokrasi kemudian melakukan *differensiasi* struktur, *specialization* dan kemudian membutuhkan berupa rupa keahlian yang adaptif dengan *challenge performance birokratie*.

Secara sepintas, tantangan birokrasi cukup sederhana namun kenyatannya cukup kompleks, karena di dalam birokrasi itu ada "*man*" yang memiliki sisi kelemahan dari sisi luwes dan adaptif itu. Pada sisi proses, struktur dan prosedur terdapat permasalahan birokrasi dari aspek *man* itu yang menyebabkan terjadinya distorsi nepotisme dan partikularistik (Riggs, 1957).

Mengingat bahwa peranan birokrasi dalam pembangunan tidak mungkin digantikan sepenuhnya pihak swasta (Mathur, 1986), maka hambatan birokrasi yang sesungguhnya ada pada proses dan orientasi (Saxena, 1986). Prasojo (2006) juga mensinyalir seperti itu.

Lalu persegera dilakukan pembenahan peningkatan daya tanggap (*responsiveness*); pembenahan sistem insentif, pembenahan manajemen, partisipasi dalam pengambilan keputusan serta pembenahan rekrutmen dan *job* yang representatif. Namun kemudian tidak selesai-selesai masalahnya. Dapat diduga upaya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pembenahan itu juga mengalami permasalahan. Sumbernya dari “*man*” itu tadi. Lelang jabatan yang marak dewasa ini, belumlah mampu menghilangkan faktor *man* itu. Akhir lelang jabatan menjadi sekedar justifikasi.

Tidak cukup sampai di situ, birokrasi didera tuntutan untuk mampu mengenali dan merespon berbagai tuntutan lingkungannya dan melakukan rekayasa terhadap lingkungan tersebut. Solusi mengenai ini adalah pemimpin yang adaptif.

*Leadership adaptive* diperuntukan bagi perwujudan dan peningkatan nilai publik; dapat memobilisasi masyarakat menghadapi masalahnya dan mengambil keputusan bagi mereka yang sulit, sehingga mereka mempelajari cara baru menjadi manusia. *Leadership adaptive* memobilisasi menyiratkan pada motivasi, mengatur, mengorientasikan, dan memfokuskan perhatian (Heifetz, 1994).

Sisi sisi berbeda (*key distinctions*) antara *Leadership adaptive* dengan kepemimpinan pada umumnya adalah bahwa *Leadership adaptive* dikembangkan untuk sektor publik (*developed from and for the public sector*) dan yang menarik adalah bahwa dalam hal keberhasilan tidak menekankan pada satu individu sebagai penentu (*breaks away from heroic leadership*), yaitu karena *provides a strategy Leadership adaptive* (kepemimpinan adaptif) berbentuk sistem, mekanisme dan hubungan fungsi fungsi dimana setiap unsur dan aspek berperan .

Kekhususan *Leadership Adaptive* bagi sektor publik relevan dengan gaya kepemimpinan paradigma dan manajemen pembangunan berbasis masyarakat atau berpusat pada manusia yang pada intinya menekankan aspek pemberdayaan.

Dapat diduga, aspek aspek kolektifitas, penyesuaian kondisi setempat (*contextual conditions*), aspek masyarakat dan politik (*community and political*) yang merupakan tantangan kepemimpinan publik atau birokrasi (*The Public Leadership Challenge*) seperti yang dikemukakan Brookes and Grint, (2010).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Agar birokrasi berkinerja baik salah satu syaratnya kita perlu memahami persis anatomi organisasi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah sebagai bukan organisasi partikular (Esman). Birokrasi patut dipahami sebagai organisasi publik, yaitu satu lembaga yang dirancang secara diferensiasi sesuai dinamika kebutuhan publik dengan kekuatan *spesialization* dan bukan alat politik. Sekalipun disadari bahwa organisasi pemerintahan yang didalamnya terdapat elemen birokrasi hanya dapat berkembang dalam komunitas politik (Riggs, 1996).

Kepemimpinan responsif yang didapat dari Pilkada Langsung, pasti hanya dapat berkuat pada keinginan besar, karena pada akhirnya adalah bagaimana mensinergikan keinginan itu secara “vertical” dan “horizontal”. *Leadership is reduced to a combination of grand knowing and salesmanship* (Ron Heifetz’s).

Kepemimpinan responsif dapat menciptakan desentralisasi yang responsif. Desentralisasi responsif dapat mewujudkan:

1. Diskresi bagi daerah,, yaitu keleluasaan bersinergi, bermitra, membangun partnership;
2. Memudahkan mendapat jaringan dari berbagai kelembagaan sebagai mitra pemerintah;
3. Meningkatkan *trust* memberi ekspektasi dan garansi akan kemampuan mewujudkan tujuan yang hendak dicapai bersama;
4. Dapat melepaskan diri dari tekanan politik “siklus lima tahunan”;
5. Mampu mensimulasikan manajemen pembangunan berbasis masyarakat;
6. Memberi kemampuan bagi masyarakat mengelola dan mendorong peningkatan pembangunan yang sekaligus mendorong pembangunan tingkat lokal yang responsif

Enam kemamfaatan kepemimpinan adaptif yang kalau diterapkan di daerah dapat memudahkan langkah langkah atau

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

kebijakan pembangunan terlaksana. Diharapkan demikian, agar juga kita bisa mencatat, ada hal yang kita capai dari berdesentralisasi.

Kepemimpinan memang bisa dimasukkan dalam jajaran barang unik. "... satu fenomena yang paling banyak diteliti dan paling sedikit dipahami (*James Mac Gregor Burns, 1978*). (Orasi Ilmiah M. Idris Patarai, pada Dis Matalis Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen NITRO, Makassar, 7 Mei 2010).

### **8. Desentralisasi dalam Penomena Kepegawaian**

Telah dibahas terdahulu pada bagian lain tulisan ini, bahwa inovasi pemerintahan daerah di Indonesia, semangat desentralisasi telah memunculkan pemimpin lokal (*personal leader driven*) dari Pilkada Langsung, yang membuka peluang kepemimpinan responsif terutama dalam hal pengelolaan sumberdaya manusia aparatur di daerah. Hal ini menjadi urgen (persegera) sekalipun telah dibijaksanai melalui kebijakan Aparatur Sipil Negara (ASN), yang salah satu aspeknya adalah diperkenalkannya di daerah dengan apa yang disebut Lelang Jabatan.

Lelang jabatanpun ini kemudian salah kaprah, mengingat di dalam pengelolaan kepegawaian yang disebut dengan sistem karir. Memperhatikan kecakapan, sikap mental dan seterusnya menjadikan posisi Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan menjadi lebih strategis dan penting. Akan tetapi apa yang terjadi dengan kebijakan lelang jabatan, Baperjakat hanya menjadi pengelola administrasi, dalam artian tidak mengeksekusi.

Penilaian terakhir atau yang bersifat final tetap ditentukan Kepala Daerah yang berasal dari Pilkada Langsung yang didalam penentuan jabatan memiliki berderet pertimbangan dan kepentingan, salah satunya aspek dukung-mendukung di Pilkada. Lelang jabatan ini kemudian semakin memperpanjang dan memperluas tali-temali, lika liku serta ketergantungan aparat, mengingat tim assesmen lelang jabatan direkrut dari luar instansi pemerintah daerah. Tim tersebut direkrut dari kalangan akademisi, Ombudsman, LSM mewakili masyarakat, dan lain lain, yang sudah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

barang tentu tidak mengenal secara jauh aparat yang diassessen. Mereka hanya menilai dari kemampuan berpledoi, kemampuan menyajikan visi-misi, berargumentasi. Dipastikan, Tim sama sekali tidak memahami sepak terjang seorang aparat, *attitude*, pengalaman, ketekunan, kesabaran, kedisiplinan. Akibatnya yang lebih parah adalah seorang pejabat hasil lelang jabatan bertindak “*over acting*” setelah terpilih karena merasa sudah sangat hebat. Celaknya lagi seakan tidak kenal atasan, tidak merasa bergantung, tidak merasa teringrasi dengan lingkungan kerja. Lelang Jabatan melahirkan aparat yang *ego, individualism* dan sudah barang tentu tidak bisa bekerja secara *tim work*, karena cenderung mengandalkan kemampuan individunya.

Hal hal tersebut tentulah berbeda dengan lingkungan birokrasi yang mengenal apa yang disebut *Riggs* sebaga DNA Birokrasi, *Responsibility, Structur, hirarci* dan *accountability*. Itulah sebabnya banyak kalangan yang bergumam, bahwa kebijakan lelang jabatan perlu ditinjau, karena hal tersebut tidak cocok atau tidak bersesuaian dengan lingkungan kerja birokrasi, khususnya di daerah. Belum lagi jika kita tahu, bahwa terkadang lelang jabatan hanyalah sebuah *justification*, sebuah mekanisme akal akal, yaitu karena sering terdapat kasus, seseorang tidak ikut lelang jabatan, tetapi terpromosi, siluman kan ?.

Adapula kasus, ikut mendaftar untuk satu jabatan, lalu di-asesmen pada jabatan itu, penempatannya kemudian cederah, karena dia ditempatkan pada job yang tidak bersesuaian dengan pilihannya (yang diminatnya), dalam hal ini kemampuannya.

Kiranya inovasi di Indonesia, tidak hanya memunculkan pemimpin lokal (*personal leader driven*) dari Pilkada Langsung, akan tetapi memunculkan pula masalah baru dan untuk hal ini diperlukan kepala daerah yang dapat menerapkan pola kepemimpinan adaptif, yaitu responsif memahami masalah di daerah, termasuk di dalam masalah kepegawaian, sumberdaya manusia aparatur.

Nampaknya cara pandang Kepala Daerah terhadap pegawai di daerahnya lebih bijak jika diletakkan pada tataran judul tulisan

berikut ini (Telah dipublikasi pada Buku H.M.Idris Patarai “Esei Esei Politik Reformasi”, 2012).

### **PNS dan Kepala Daerah Dari Dua Dunia Berbeda**

Berbagai literature mendiagnosa tujuan birokrasi ditentukan oleh mekanisme yang ada di luar birokrasi, dan birokrasi itu dipimpin oleh pimpinan yang direkrut dari mekanisme politik yang ada di luar birokrasi. Penggarisan ini cukup memisahkan keduanya dan memberi demarkasi yang tegas.

Jika terjadi penggusuran pejabat yang tidak jelas asesmennya, tidak jelas rujukannya, orang-orang menamainya “limbah politik”, itu karena dunia mereka tidak dipisah. Konon di dalam limbah ini terdapat pegawai yang bagus namun “digariskan”, laksana mobil mogok, tidak berdaya dan tidak diberdayakan.

Tidak bisa dipungkiri ada KD (Kepala Daerah) menggunakan sudut pandang penguasa tunggal dalam pengelolaan sumberdaya manusia aparatur. Hipotesis dari gejala ini karena KD tidak memahami anatomi aparat, sistem karir dan berbagai metode yang mesti dipahami seorang KD, terutama mengenai peran sebagai Pembina Kepegawaian di daerah.

Sebagai pembina kepegawaian KD semestinya *sharing expectancy* terhadap karir kepegawaian seseorang. Infus dari proses ini diharapkan menjamin pengembangan karir pegawai dan terdapatnya manajemen kepegawaian yang baik yang menciptakan pegawai negeri yang produktif.

Akibat langsung dari kekeliruan pendekatan pembinaan ini berimplikasi pada hilangnya kepercayaan diri PNS untuk bertindak benar ketimbang bertindak menyenangkan-nyenangkan atasan. Akibat lainnya adalah tidak dapatnya dihindari kebingungan para pegawai menempatkan diri atau bersikap dalam konstalasi yang rentang.

Diperlukan kesadaran massif untuk seperti judul tulisan ini, mengingatkan PNS –adalah *agent* untuk suatu *entity*, tidak boleh terkontaminasi dengan urusan-urusan diluar tupoksinya. Kesenyawaan PNS dengan tujuan birokrasi jauh lebih dianjurkan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

ketimbang pada kesenyawaannya dengan aktor politik yang direkrut dari luar mekanisme karir. *Esman* mengajarkan bahwa supaya birokrasi berkinerja baik, maka disyaratkan memiliki efisiensi sumberdaya, maksudnya tentu focus pada tupoksi untuk mengembalikan esensi dasar pemerintah selaku *public servant*, penyelenggara pelayanan umum.

*Endang Wirjatmi Trilestari* mensinyalir lemahnya kesadaran tentang arti pentingnya pelayanan umum dan manajemen di kalangan pemerintahan tidak lepas dari tidak efektifnya aparat birokrasi di dalam melaksanakan tugasnya. Lemahnya aspek kepublikan pemerintah ini dilatarbelakangi oleh kondisi kondisi yang tidak memberi rangsangan, tantangan dan tindakan sugestif ialah karena mereka dilingkupi trauma politik tak berkesudahan.

Saxena (1986) memberi warning tentang hambatan birokrasi yang salah satu penyebabnya adalah pada hambatan proses. Hambatan pada proses itu yakni karena terdapatnya distorsi, nepotisme dan partikularistik di kalangan birokrasi (Riggs, 1957). Umum mengetahui, kondisi seperti ini diperparah oleh sistim dan perilaku politik dalam pemilihan KD yang mempengaruhi aparat masuk dalam rana politik yang menghalalkan cara cara nepotisme dan partikularistik itu. (M. Idris Patarai, *Esei Esei Politik Reformasi*, 2012).

Dilemma kepegawaian di era Pilkada Langsung jelas telah melahirkan masalah baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Masalah pemerintahan daerah, sebagai salah satu masalah pokok di negara kita, hingga dewasa ini merupakan masalah yang aktual. Usaha-usaha dalam bentuk pemikiran dan tindakan kejurusan ini, masih dalam proses, baik politis teoritis maupun politis praktis. Berulang kali masalah ini menjadi pokok acara legislatif yang kemudian tertuang dalam bentuk Undang-undang, demikian juga berulang kali merupakan materi program dari setiap kabinet yang lahir, dan sekian kali pula merupakan judul hangat dalam tulisan-tulisan karya ilmiah berupa seminar, musyawarah, diskusi dan sebagainya (M. Solly Lubis, SH., 1985).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Dalam kaitan ini kita kutip pendapat R.P.Soeroso yang menekankan bahwa pemerintahan daerah itu adalah sendi Negara Kesatuan. Prof. Mr. Dr. Soepomo (masing masing dalam M.Solly Lubis, 1983), juga mengingatkan bahwa “Soal yang telah sejak zaman Hindia Belanda, bahkan semenjak zaman pra-kolonialisme Belanda sulit untuk mencari pemecahan yang tepat dan benar ialah soal sistim pemerintahan daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Patut dicatat, tulisan-tulisan mengenai pemerintahan daerah, desentralisasi muncul sejak awal awal kemerdekaan, bahkan ada tulisan yang lahir dalam iklim negara kesatuan dibawah sistem parlementer karena prinsip-prinsip pokok pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sama urgentnya baik dimasa berlakunya UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer, maupun sekarang dimasa berlakunya UUD 1945 dengan sistem presidential (SollyLubis,1983).

Sebagai catatan, dewasa ini menjadi kabur, apakah kita parlementer atau presidential. Kesan ini menguat apabila kita memperhatikan beberapa pola tingkah laku politik yang mengarah ke sistem parlementer, terutama dalam hal rekrutmen kabinet.

### 9. Inkonsistensi atau Inkonstitusi

Meskipun Indonesia telah berada di bawah suatu UUD yang tertentu, misalnya sejak tahun 1959 sampai sekarang dibawah UUD 1945, ternyata bukan jaminan yang cukup, bahwa kestabilan negara dan jalannya pemerintahannya akan segera tercipta. Politik praktis seakan tumbuh dalam aturan normatif, akomodasi kepentingan dalam sistem seperti tak terhindarkan, nomenklatur aturan atau teori teori seakan hanya permaianan kata kata, yang selalu ditempuh yang terbaik, bukan yang benar. Kita seakan berada dipersimpangan “*antara juridis dan politis*”.

Disamping itu patut direnungkan apakah kita senantiasa terjebak pada suasana peralihan yang mempengaruhi iklim ketatanegaraan, atau apakah terdapat kekurangan atau kehampaan

(istilah M.SollyLubis,1983) dibidang perundang-undangan ataupun dibidang perlengkapan negara. Selalu terdapat hal hal dan tindakan-tindakan yang sebenarnya menyimpang dari prinsip-prinsip yang dianut oleh UUD yang sedang berlaku. Sesungguhnya bukanlah penyimpangan yuridis, secara sepiantas, maupun ideologis namun patut disadari banyak terjadi penyimpangan “*proforsi*” yang berwujud inkonsistensi.

Mengenai hal ini, beberapa tulisan yang pernah dipublikasi diawal awal reformasi, khususnya mengenai penerapan konstitusi dalam ketatanegaraan, kiranya relevan untuk dikemukakan, khususnya pada bagian issu yang tengah dibahas.

### **Konstitusi atau Inkonstitusi dalam Pemerintah Indonesia**

Mungkin saja Anda akanterkejut andaikata ada yang menyatakan bahwa secara praktek ketatanegaraan kita belum seutuhnya dapat dikategorikan sebagai Negara yang konstitusional, bila pemahamankonstitusionalini diartikan sebagai penyelenggaraan Negara dilakukan dengan system konstitusi.

Konstitusi menurut Chairil Anwar (1999), adalah fundamental laws tentang pemerintahan satu Negara dan nilai fundamentalnya. Beberapa rentetan pertanyaan kalau dipertanyakan dapat dijawab oleh yang bernama konstitusi. Salah satu dari gugusan pertanyaan itu misalnya “Bagaimana Anggota Pemerintah diangkat atau diganti ?”.

Pertanyaan seperti itu secara teksbook dapat dijawab UUD 1945 sebagai konstitusi negara RI. Dalam literatur hukum dewasa ini, hamper tidak ada perbedaan antara UUD dan Konstitusi. Keduanya lazim digunakan sebagai sinonim. Dapat dikata bahwa konstitusi itu pengertian genusnya dan UUD speciesnya (J.C.T. Simorangkir, 1983). Namun demikian, khusus pertanyaan yang dikemukakan itu, apabila kita buka lembaran sejarah ketatanegaraan, maka dengan jujur kita akan mengatakan penggantian atau pemilihan dan pengangkatan Presiden tidak seluruhnya sama dengan yang tertulis. Lalu apakah ini konstitusional atau inkonstitusional?

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Penyerahan kekuasaan dari Sukarno kepada Soeharto, dimulai dengan apa yang disebut Supersemar yang kemudian dilegislati dengan TAP MPRS No.X 1966. Tidak kurang dari 18 bulan terjadi dualisme dalam pemerintahan. Sekalipun penyerahan kekuasaan telah dilakukan namun Sukarno masih tetap memakai gelar Presiden (Dalam Buku Marshall Green, Crisis Transformation, saya temukan istilah “Presiden Tituler” terhadap Sukarno). Soekarno jatuh tetapi tidak tersingkir sama sekali, akhir maret waktu itu masih dimintai persetujuannya dan menandatangani daftar kabinet baru. Bahkan dua bulan kemudian, yakni Mei 1966 Soekarno masih mengangkat Panglima Angkatan Udara yang baru. Setahun kemudian setelah penyerahan kekuasaan itu, 12 Maret 1967, Soeharto menjadi pejabat Presiden, suatu hal yang tidak dikenal dalam Konstitusi. Nanti setelah satu tahun berikutnya, 27 Maret 1968 baru Soeharto resmi menjadi Presiden Republik Indonesia sesuai dengan UUD 1945. B.J. Boland dalam “Pergumulan Islam di Indonesia “ menyebut hal ini seperti tanpa emosi bahwa : “Di Indonesia memang demikian cara memecahkan masalah”.

Masih hangat bagi kita semua tentu, bagaimana Soeharto menyerahkan kekuasaan kepada wakilnya Prof. DR. BJ Habibie, 1998 di Istana Merdeka, bukan di Gedung Parlemen. Soeharto menyatakan berhenti, setelah mendapat tekanan yang begitu kuat, setelah gagal menemukan alternatif walaupun telah melakukan pertemuan dengan beberapa tokoh yang diundang ke Istana. Secara konstitusi peristiwa ini tentu tidak dapat dikategorikan dengan salah satu sebab yang menjadi alasan seorang Presiden diganti di Indonesia. Presiden berhenti dan tidak lagi mendapat kesempatan mengajukan pertanggungjawaban, dengan demikian tanpa pembelaan. BJ Habibie yang menggantikan Soeharto member pertanggungjawaban sebatas masa kepresidenannya di depan SI tahun 2000, yaitu di depan wakil rakyat hasil Pemilu yang diselenggarakan berselang dua tahun dari Pemilu sebelumnya (1997-1999) dan bukan Pemilu Istimewa, Pemilu inipun tidak konstitusional *text book*. Andai kata kita sempat menanyakan mengenai ini kepada BJ. Boland, tentu

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

beliau akan menjawab:” Memang begitulah menyelesaikan masalah di Indonesia”, atau dengan istilahnya yang lain “yang begini juga khas Indonesia”.

Pertanggungjawaban BJ Habibie ditolak dan dari komentar komentar yang ada hal itu merupakan pertanda beliau tidak *legitimated* dan oleh karena itu beliau tidak mencalonkan diri. Padahal kalau menurut konstitusi BJ Habibie berakhir Tahun 2003. Bermula dari sinilah benang kusut itu kita tenun. Presiden terpilih K.H. Abdurrahman Wahid bukan dari Parta pemenang Pemilu , bahkan bukan bukan dari lima besar, bahkan bukan dari satu koalisi, kecuali dari satu komitmen yang semu, dan ketika terjadi ketidakrelean, hubungan retak, semua pihak sudah berdiri di persimpangan.

Sampai disini, tiba tiba saya teringat ketika ujian skripsi tempohari dulu (1986), pertanyaan dosen penguji saya Prof. DR. TR Andi Lolo mengemukakan : “Apakah judul Saudara ini relevan untuk diteliti ? Apakah masalah yang Saudara angkat ini bisa dikaji secara ilmiah ? Seperti itu berondong pertanyaan yang saya terima atas skripsi yang berjudul “Mekanisme Kepemimpinan Nasional Berdasarkan UUD 1945” yang menyoroti saling hubungan fungsi fungsi kelembagaan Negara yang diatur dalam UUD 1945, antara lain : Hubungan Presiden dengan DPR sebagai lembaga tinggi Negara. Hubungan fungsi fungsi itu melambangkan kinerja pemerintahan secara menyeluruh dalam satu proses kepemimpinan nasional yang bersifat dinamis dan aktual.

Telaah hukum dan politik dalam pemerintahan yang saya ajukan waktu itu ternyata ada benarnya, “... bersifat dinamis dan aktual”, dan pertanyaan dosen saya itu baru saya mengerti sekarang. (Lalu seperti apa peralihan kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid ke Megawati Soekarnoputeri, akan diuraikan pada bagian lain tulisan ini, namun seperti apa mekanisme yang ditempuh untuk mengahiri polemik, saling hubungan kelembagaan Negara dalam mekanisme kepemimpinan nasional, kita selesaikan bacaan kita mengenai “Konstitusi atau Inkonstitusi dalam Pemerintah Indonesia”).

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dapat dibayangkan betapa berat hubungan kelembagaan Negara saat sekarang (2001-tambahan tahun dari penulis), khususnya legislatif dengan eksekutif yang oleh banyak pihak melihat pula Yudikatif terbawa bawa.

Konon ketegangan hubungan itu membuahkan dua memorandum, setelah saling mengabaikan tawar menawar opsi. Akbar Tanjung (dkk-pen) dengan titik berat atau lebih setuju Pendelegasian wewenang dari K.H. Abdurrahman Wahid- Presiden- kepada Megawatisoekarnoputeri- Wakil Presiden (opsi pertama). Tiga opsi lainnya, yaitu meminta KH. Abdurrahman Wahid mundur (opsi kedua); atau KH. Abdurrahman Wahid mereshuffle Kabinet (opsi ketiga); dan Pemilu dipercepat (opsi keempat), (HarianSurya, 4 Mei hal 1). Namun (opsi ke empat) pun sulit dilaksanakan, KPU menilai selain biaya, Pemilu butuh waktu dua tahun untuk penyelenggaraannya.

Ke empat opsi ini punya konsekwensi dan cost yang tidak sedikit. Nampaknya inipun berlalu begitu saja. Presiden tidak mengindahkan, malah dibalasdengan pembentukan Tim Tujuh, mengeluarkan Maklumat yang tidak berkesan dan membalasnya dengan opsi pula... Akhirnya Aburrahman Wahid dapat menerima.

Sidang Istimewa (SI), tetapi SI yang tidak istimewa, tidakada pertanggungjawaban... Presiden hanya akan memberi progress report. SI versi Abdurrahman Wahid tidak menyoroti kinerja pemerintahan dan menyoal pada hubungan eksekutif – legislative an yudikatif, tidak mengatur hubungan kerja Presiden dengan Wakil Presiden karenaini urusan eksekutif (Fajar 24 Juni). Kalaupun SI berlangsung dan memenuhi tawaran Aburrahman Wahid (itu),maka ini juga sejarah baru ketatanegaraan Seorang Presiden mendikte materi siding Parlemen. Namun tawaran Abdurrahman Wahid mengenai materi SI tidak digubris, MPR tetap melaju terus dengan Rantapnyamembuat Abdurrahman Wahid mengancam mempercepat Pemilu (Fajar 23 Juni).

Saya menduga dan mudahmudahan Anda juga mengiyahkan bahwa sikap Presiden yang hanya akan member progrest report

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

dalam SI adalah keinginan untuk meniru pernyataan Soekarno pada SU MPRS 22 Juni 1966 yang menilai pidatonya yang beliau namakan Nawaksara kurang memenuhi harapan rakyat, khususnya Anggota Anggota MPRS RI. Penilaian yang demikian kemudian dituangkan dalam satu keputusan MPRS yang dalam pasal 3 diktumnya mengharapakan agar untuk selanjutnya Presiden member pertanggungjawaban yang selengkapnya sesuai dengan makna UUD 1945. Tanggapan MPRS tersebut terhadap Presiden Soekarno mendapat jawaban antara lain : “Dalam UUD 1945 ataupun dalam ketetapan dan keputusan MPRS sebelum SU MPRS ke IV tidak ada ketentuan bahwa mandataris harus member pertanggungjawaban atas hal hal yang “cabang”. Pidato saya yang saya namakan Nawaksara adalah atas kesadaran dan tanggungjawab saya sendiri dan saya maksudkan sebagai semacam “progreffort sukarela” tentang pelaksanaan mandate MPRS yang saya terima terdahulu”. Dapat diduga istilah progrest reffort Abdurrahman Wahid bermula dari sini. (Keduanya sama, tidak ada dalam UUD 1945, pertanyaannya Konstitusi atau Inkonstitusikah ini ahendra yang beberapa waktu lalu tampil bersama Harus Al Rasyid di televise, meragukan keberhasilannya. Karena factor internal dan eksternal Presiden Wahid berbeda dengan Soekarno ketikamelakukan Dekrit 5 Juli 1959. Ditambah lagi bahwa Dekrit Soekarno itu kemudian dibenarkan oleh DPR, DPA dan MPRS (JCT Simorangkir, 1993).

Perlu kiranya dicatat bahwa 22 Juli 1959, DPR dengan aklamasi menyetujui seruan Presiden kepada Dewan untuk melanjutkan pekerjaannya dibawah UUD 1945. Jadi DPR sebagai wakil rakyat sendiri dengan suara bulat telah melegalisir Dekrit Presiden itu (Ismail Suny, 1963). Pertanyaannya, bagaimana DPR sekarang mellegalisir Dekrit Presiden, ataumungkinkah, sementara Dewan itusendiri yang akan dibubarkan melalui Dekrit. Rupanya kita masih patut bertanya kepada BJ Boland ... (mengenai cara penyelesaian masalah “khas Indonesia” itu ?).

Nampaknya paradigm konstitusi kita bila dilandasipaham integralistik yang kita miliki sebagai keyakinan empirik, atau

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

setidaknya kita belajar pada pengalaman masa lalu dimana penyelesaian masalah tidak dimulai dari produk yuridis, tetapi dari produk masyarakat, produk politik, yaitu apa yang selama ini kita kenaldengan “consensus”.

A.H. Nasution menyebut consensus sebagai consensus yang nyata dan dilembagakan. Nuddin Lubis lain lagi , beliau menyebutkan consensus itu sebagai consensus resmi, yaitu satu consensus yang diberi kekuatan hukum berupa Tap MPR (Nugroho Notosusanto, “Konsensus Nasional 1966-1969, tahun dan penerbit belum ditemukan). Mungkin juga pengalaman itu bisa menjadi konvensi dimana salah satu unsur yang termasuk di dalamnya adalah “understanding” (Charul Anwar, 1999).

Ivor Jennings (1969), mengemukakan tiga test untuk mengenal konvensi , pertama apakah hal itu precedent, kedua apakah mereka yang menjalankan konstitusi menerima bahwa konvensi itu mengikat , dan ketiga apakah terdapat alasan alasanpolitik yang kuat untuk satu konvensi.

Supaya kita tidak bingung diantara konstitusi atau inkonstitusikiranya perlu diketengahkan pengertian Negara hukum yaitu apabila segala tindakan yang dilakukan mempunyai dasar hukum. Dikatakan pula, Negara hukum, juga bagi yang tidak bertolak pada adanya peraturan ataupun pasal yang jadi dasar tindakan, sepanjang hal itu tidak bertentangan dengan pasal atau hukum yang berlaku (J.C.T. Simorangkir, 1993)

Kemudian pendapat lain yang pernah dikemukakan dalam sejarah ketatanegaraan kita, yaitu bahwa persoalannya bukan terletakmpada ada atau tidak adanya satu peraturan atau pasal, juga bukan bertentangan atau tidaknya dengan hukum yang berlaku , akan tetapi dalam satu Negara hukum , tiap tindakan dari yang berwajib dapat dibenarkan asal dalam rangka merealisasi tujuan Negara itu sendiri... Masalahnya tentu sekarang bagaimana mengukur bahwa tindakan yang diambil adalah untuk merealisasi tujuan Negara... demikian pula bagaimana tindakan itu disahkan oleh badan badan atau lembaga kenegaraan . Kiranyakita tidakperlu

risau Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia bukanlah sesuatu yang mati... Ia adalah "aliving constitutions" (Saul K Padover, *The Living U.S. constitution*). "Kelihatannya kita harus belajar bijak kepada orang lain yang justru mengajarkan kebijakan yang kita punya sendiri". (Harian Fajar, 3 Juli 2001)

### **Dari Gusdur ke Mega, Sebuah Pendidikan Politik**

Pukul dua puluh tiga kurang sedikit melalui Info Utama Indosiar Amien Rais dengan sangat confidence menyampaikan: "Rapat Paripurna MPR dilaksanakan besok (sabtu, 21 Juli 2001). Rapat Paripurna itu dalam rangka SI atau bagian dari SI". Demikian antara lain pimpinan parlemen itu menjelaskan kepada Indosiar. Hal itu mengingatkan saya pada satu hari, 24 Agustus 1999, waktu itu melalui pers Gusdur memastikan dirinya untuk maju sebagai calon Presiden, tentunya telah dielus-elus oleh "poros tengah" waktu itu Gusdur sangat confidence menanggapi pencalonan dirinya sebagai Presiden oleh Amien Rais. Ia yakin dukungan Amien Rais kepada dirinya sangat tulus. Demikian antara lain isi pernyataannya waktu itu.

Optimismenya menjadi Presiden kemudian mengundang perhatian banyak orang. Tony Hasym dan Yus Ariyanto dari "Forum" dalam satu wawancara menanyakan kepada Gusdur: "Kalau jadi Presiden. apa yang anda lakukan pada hari 100 pertama?". "Tentu saya harus mengatasi masalah-masalah ekonomi dan menghadapi krisis bangsa. Dan yang penting juga adalah menimbulkan sense of confidence atau rasa percaya diri di kalangan bangsa kita. Nah disamping itu, saya harus memulai upaya membangun pemerintahan yang bersih, clean and good government.

Lalu siapa yang menduga kemudian kalau Gusdur diberi memorandum dan kemudian di undang memberi pertanggungjawaban dalam SI yang digelar dengan agenda clean and good government, imbas dari Brunei Gate dan Bulog Gate, dari sanalah bola itu digelindingkan. kontraversi mengenai SI kemudian menjadi topik diskusi dan perbincangan para pakar tata negara, terutama ketika Gusdur mengecam Pansus Bulog Gate dan Brunei

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Gate sebagai Pansus Illegal dan penyelenggaraan SI yang minta pertanggungjawaban Presiden dinilainya sebagai hal yang tidak kontitusional.

Pemahaman yang demikian sangat kental di kalangan Presiden. Bahkan pakar ketatanegaraan Prof. Dr. Philipus dalam acara interaktif TVRI, sabtu 21 Juli mempertanyakan haluan negara yang mana yang Presiden langgar. Apa kreteria haluan negara itu. Ini yang harus dijelaskan MPR menurutnya. Namun kemudian pendapat itu dikomentari oleh Prof. Dr. Solly Lubis pada acara yang sama bahwa tidak perlu dipersoalkan antara haluan negara GBHN. GBHN itu adalah haluan negara dan haluan negara adalah GBHN. MPR melaksanakan SI minta pertanggungjawaban Presiden mempunyai dua pendekatan menurut beliau, yaitu secara konstitusi dan secara politik. Secara konstitusi Presiden memang harus memberi pertanggungjawaban kepada MPR. Berikutnya secara politik Presiden adalah mandataris MPR yang harus bertanggungjawab kepada MPR.

Mengenai mandataris, TAP MPRS Nomor : XIV/MPRS/1966, menyebutkan bahwa Mandataris adalah Presiden, mandataris berkewajiban melaksanakan putusan-putusan, berkewajiban memberikan laporan pertanggung jawaban mengenai pelaksanaan putusan-putusan itu.

Presiden adalah pemegang mandat dari MPR dan MPR adalah pemegang mandat dari rakyat, menurut Rousseaupacte de gouvernement. Jika Presiden tidak memberikan pertanggungjawaban yang diminta, maka Presiden tidak hanya tidak melaksanakan putusan-putusan MPR, melakukan pembangkangan terhadap MPR, tetapi sekaligus telah melanggar ketentuan MPRS. Kenyataannya adalah Presiden bukan hanya menolak menghadiri SI, menolak memberi pertanggungjawaban, tetapi bahkan melakukan tindakan reaktif memaklumkan pembekuan MPR dan DPR ;mengembalikan kedaulatan rakyat melalui pembentukan Badan yang akan melaksanakan Pemilu selambat-lambatnya satu tahun serta membubarkan Partai Golkar melalui fatwa MA. Otomatis

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

maklumat yang disebut-sebut Dekrit itu mendapat reaksi keras dari pimpinan MPR dan Ketua Umum DPP Golkar. Amien Rais tidak mengindahkan sedikitpun, bahkan memajukan jadwal sidang paripurna SI dari pukul sembilan menjadi pukul delapan, sementara Akbar Tanjung mengecam Presiden telah melakukan tindakan diktator.

Dengan komulasi semua itu menjadi konsideran ketetapan MPR yang memberhentikan Presiden menyoroti ketidakhadiran Presiden, penolakan bertanggungjawab dan penerbitan maklumat yang semuanya dikategorikan pelanggaran haluan negara. Sehingga jika awalnya sebagian pakar ketatanegaraan melihat masalah ini sebagai masalah politik telah serta merta beralih menjadi masalah hukum yang kemudian bisa menjadi bukti ketidakmampuan Gusdur berpolitik. Dwi Fortuna Anwar mengomentari bahwa Dekrit Abdurrahman Wahid memperjelas dirinya melanggar konstitusi, menjebak diri sendiri. Dwi fortuna bahkan menyayangkan, betapa Gusdur tidak memanfaatkan waktu pada saat memorandum pertama dan kedua untuk melakukan dialog-dialog, tetapi malah mengabaikan dengan melakukan perjalanan keluar negeri, menuduh pansus illegal dan menantang DPR.

Abdurrahman Wahid telah luput dan tidak efisien tidak mengimprovisasikan institusi-institusi formal yang ada dibawahnya atau yang menjadi mitra kerjanya. presiden yang memiliki kekuasaan sebagai konsekwensi negara modern yang menyerahkan urusan pemerintahan dalam arti luas ke tangan eksekutif, menurut W. Ansley Wynes, kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.

Undang-undang Dasar 1945 membebani (istilah Prof. Dr. Ismail Sunny, SH dkk) ..... , lembaga Presiden – DPR adalah lembaga eksekutif – legislatif, tidak saling menjatuhkan, tetapi Harum Al-Rasyid menilai DPR bisa saja ganti baju menjadi MPR.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Wakil Presiden adalah “pembantu Presiden” maka Presiden dan Wakil Presiden di pilih satu paket. Presiden dengan kekuasaan-kekuasaan administratif dengan apa yang disebut “pouvoir réglementaire”; kekuasaan yudikatif memberi grasi, amnesti dan rehabilitasi; kekuasaan militer, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan perang, bahkan memiliki apa yang disebut prerogatif sebagaimana telah dipraktekkan di masa-masa lalu, termasuk *staatsrecht* *subjectief* *noodverordening*.

Pembebanan kekuasaan Presiden seperti itu berimplikasi pada kecakapan seorang Presiden yang tidak hanya mengandalkan suplei informasi, tidak efektif memanfaatkan lembaga yang ada yang sudah diprediksi secara ketatanegaraan. Lalu apakah ini alasannya sehingga tuntutan mundur Abdurrahman Wahid menjadi solusi penyelesaian masalah, yang berarti bahwa Gusdur tidak cakap menggunakan lembaga yang ada yang sudah diprediksi secara ketatanegaraan. Jawabannya ada dua, yaitu bagi kaum politisi parlemen yang beraliran pragmatis, sebagaimana diungkap dalam buku “Koalisi Mengganti Gusdur atau Mencari solusi” Buku yang merupakan rangkuman dari Curah Pendapat Anggota MPR/DPR 11 Nopember 2000 pertama, disebutkan bahwa anggota parlemen itu dilanda gejala kelelahan psikis akibat kontraversi demi kontraversi yang diciptakan Gusdur. Kedua, tuntutan mundur itu tidak bisa tidak juga menggambarkan rendahnya kompetensi dan keabilitas anggota parlemen dalam menentukan berbagai matrik pemecahan masalah yang bercorak teknokratik. (Idris Patarai, Esei Esei Politik Reformasi, 2012).

Dalam memahami hal ini, kita kemukakan pendapat Solly Lubis, (1983) yang mengungkapkan, bahwa pergantian UUD, yang berarti peralihan dari tertib-pemerintahan yang lama kepada tertib pemerintahan yang baru, dan selanjutnya usaha pementapan ketatanegaraan dan pemerintahan, dengan meletakkannya dibawah rangka UUD, misalnya UUD 45, tiada lain dari suatu usaha politis untuk memperoleh suatu bentuk dan sistim pemerintahan yang diharapkan akan membawa kesejahteraan bagi masyarakat

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

bangsa yang mendukung Negara itu dalam suatu bingkai politis dan konstitusi yang khas.

Namun kenyataannya dalam perjalanan selalu mencari bentuk, dan seakan apa yang ditemukan tidak perlu membutuhkan pembenaran, karena daya kritis bangsa ini seakan sudah tergerus kondisi pragmatism. Jika suatu UUD atau sistim dipergunakan, mungkin pula dengan meniru sistim tertentu dari negara lain, dan ternyata tidak memberikan kesejahteraan yang diharapkan, maka tak dapat tidak perlulah direvisi keserasian antara sistim itu dengan suasana kehidupan social bangsa yang mempergunakannya, baik dari segi filosofis, segi social politis, social-ekonomi, social kulturil, dan sebagainya. Sebagaimana pernah kita alami, karena sistem liberal parlementer ternyata tidak serasi dengan suasana kehidupan social Indonesia, maka timbulnya gagasan untuk mengganti UUD 1950 dengan UUD 1945 kembali, dengan suatu pengharapan akan lebih serasi dan membawa kesejahteraan bagi kita (M. Solly Lubis, SH, 1983).

Satu sistem, konstitusi, ataupun apa namanya, yang tidak digunakan, tidak cocok atau tidak bersesuaian, bukan berarti system itu yang salah, karena satu system yang diterapkan ternyata berhasil pada satu tempat namun tidak tepat di tempat lain. Sistim liberal parlementer itu banyak dianut di negara-negara lain dan cocok, otoriter, semacam Negara baru Singapura, cocok, komunis cocok di China, tentu dalam hal ini pada ukuran kesejahteraan. Persoalan di Indonesia ialah, mencari satu sistim yang serasi diukur menurut berbagai segi, baik kepribadian watak dan kemasyarakatan bangsa Indonesia. Namun luput disadari, bahwa apakah serentetan yang melekat bagi nenek moyang itu, masih ada atau mungkin sudah berubah, sehingga perlu digeledah, apakah masih cocok dijadikan patron? Kalau begitu ada yang salah bagi penerapan Pembangunan Politik di negeri kita ini, Indonesia.

### **10. Tentara Nasional Indonesia dalam Kanca Politik Praktis**

Salah satu topik bahasan Pembangunan Politik, apalagi pembangunan politik di Indonesia, adalah Militer, yaitu karena Militer Indonesia memiliki kekhususan dibanding dengan militer negara negara lain di berbagai belahan dunia ini. Militer Indonesia tidak bisa dipisahkan dengan sejarah perjuangan merebut kemerdekaan dan sosial politik Indonesia. Cikal bakal Tentara Nasional Indonesia dari Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang anggota anggotanya direkrut dari rakyat yang berjuang menghadapi penjajah.

Pada awal-awal kemerdekaan, karena alasan keamanan banyak posisi pada struktur pemerintahan di jabat oleh tentara. Kondisi ini semakin dimantapkan atau dilembagakan dalam kebijakan Dwi Fungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia meliputi TNI dan Polri).

Pada era Orde Baru, ABRI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan dan ABRI sebagai kekuatan sosial politik. Posisi ABRI dalam fungsi Sospol adalah sebagai dinamisator dan stabilisator, mendorong kehidupan sosial politik, demokrasi namun tidak keluar dari tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara Pancasila dan Undang Undang Dasar Tahun 1945, sehingga tercapai kondisi stabil dalam dinamika perpolitikan di Indonesia.

Untuk itu pada bagian ini penulis menyertakan 3 (tiga) tulisan mengenai Tentara Nasional Indonesia yang pernah di muat pada beberapa media lokal Makassar dalam rangkat HUT ABRI, yaitu :

#### **TNI dan Perang di DPR**

“Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”, demikian bunyi pasal 11 UUD 1945. Lalu pada tahun 1982, tepatnya Kamis 16 Desember J.C.T Simorangkir menulis pada Harian Sinar Harapan tentang pasal ini, namun terbatas pada subtansi “perjanjian dengan negara lain”. Menurutnya waktu itu “..... kita althans for the tim being,

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

tidak ada niat menyatakan perang dan kemudian mengadakan perdamaian”.

Saat ini mungkin tidak ada salahnya jika kita bicara sebagian dari yang beliau penggal itu, yakni ‘perang’, sekalipun tidak ada niat menyatakan perang dan tidak banyak orang yang suka bicara tentang ini, ngeri !. Begitu tidak sukanya orang terhadap perang dapat dibuktikan dengan adanya gerakan “pasifisme”, yaitu gerakan anti perang. Perang memang bukan hal yang sederhana, perang adalah pilihan terakhir setelah upaya pencegahan melalui kegiatan Intelejen strategis dan diplomasi. Menurut Cheppy Hari Cahyono dan Suparlan Alhakim dalam Ensklopedi Politika perang adalah “pertarungan antara dua kekuatan yang saling bertentangan dengan menggunakan kekuatan bersenjata”. Namun demikian adapula perang yang pada umumnya tidak menggunakan kekuatan bersenjata secara langsung, perang seperti ini disebut perang dingin. Di Indonesia kita mengenal doktrin perang rakyat semesta, yaitu perang yang menggunakan seluruh kekuatan nasional secara total dan integral dengan menggunakan kekuatan militan sebagai unsur kekuatannya untuk mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan negara. Nampak dari sini bahwa untuk membela kemerdekaan dan kedaulatan dilakukan perlawanan yang bersifat kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan yang berwujud perang rakyat semesta. Seirama dengan ini adalah prinsip pertahanan keamanan negara dimana TNI (Tentara Nasional Indonesia) merupakan wadah perjuangan bersenjata seluruh rakyat Indonesia dan keseluruhan aspek kehidupan masyarakat merupakan wadah perjuangan tidak bersenjata untuk mendukung tercapainya perjuangan bersenjata. Perjuangan bersenjata secara bersama-sama antara tentara dengan rakyat sudah menjadi pengalaman perlawanan Indonesia menghadapi Belanda dalam bentuk perang gelirya. Dari sini pula tinjauan historisnya tentara itu berpolitik. Harold Crouch menyatakan bahwa “persepsi tentara mengenai dirinya sebagai kekuatan politik berasal dari perbedaan yang kabur tentang fungsi militer dan fungsi politik dalam masa perang kemerdekaan melawan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Belanda. Sifat perjuangan itu sendiri memiliki sifat politik sekaligus juga militer". Perjuangan kemerdekaan itu telah membuahkan hasil tersendiri selain kemerdekaan itu sendiri, yakni Tentara Nasional Indonesia.

Dalam wawasan bela negara yang demikian dengan faktor historis dan empiris TNI yang cikal bakalnya adalah Tentara Rakyat, tentara pejuang kemudian menjadi tentara profesional dan sebagai satu-satunya institusi angkatan perang yang mendalami aspek-aspek perang, kapan perang dilaksanakan, bagaimana peperangan dimenangkan atas keyakinan kekuatan sendiri, keyakinan akan kemenangan dan tidak kenal menyerah menjadi perspektif perlunya TNI di DPR.

Kehadiran TNI/POLRI (dulunya ABRI) di DPR dan DPRD I dan II berawal dari suatu konsensus politik, bukan merupakan hal yang serta-merta, melainkan melalui suatu proses waktu yang lama, tersosialisasi kurang lebih tiga tahun bersama tiga rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah bulan Nopember 1966 kepada DPR-GR. Tiga RUU tersebut masing-masing Undang-Undang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan, Undang-Undang Pemilihan Umum/Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan perwakilan Rakyat serta Undang-Undang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun kemudian pansus 3 RUU itu dapat menyelesaikan 2 RUU, yaitu RUU Pemilu dan susunan MPR, DPR dan DPRD yang disahkan dalam sidang Pleno DPR-GR tanggal 22 Nopember 1969.

Kedua undang-undang itu yang kemudian kita kenal dengan undang-undang Nomor 15 dan Nomor 16 diundangkan pada tanggal 17 Desember 1969 merupakan undang-undang yang memuat konsensus antara partai-partai politik, ABRI dan Pemerintah. Dikatakan konsensus mengingat pada awalnya undang-undang yang diajukan pemerintah itu mendapat kritikan dari kalangan DPR-GR. Namun pemerintah menghadapi hal itu dengan beberapa konsesi melalui pertemuan-pertemuan dan dialog dengan partai

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

politik. Harold Crouch dalam buku *Militer dan Politik di Indonesia* menyebutkan bahwa pada tanggal 27 Juli 1967 ditetapkan apa yang dinamakan “paket” atau pokok-pokok persetujuan dalam mana kedua belah pihak memberikan konsesi-konsesi Partai mengakui hak pemerintah untuk mengangkat sepertiga dari anggota MPR dan 100 dari 460 anggota DPR termasuk sipil dan wakil-wakil ABRI. Sementara itu Pemerintah setuju untuk menerima perwakilan profesional dengan daftar partai-partai yang daerah pemilihannya meliputi propinsi, serta persyaratan tempat tinggal ditiadakan. Kesaksian tim peneliti penyusun Buku *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969* editor Nugroho Notosusanto bahwa ada dua masalah inti dalam proses konsensus menjelang lahirnya undang-undang tersebut yakni masalah pengangkatan Anggota MPR, DPR, DPRD I dan II dan masalah sistem pemilihan dalam pemilu.

Saat ini (2001) jumlah anggota ABRI (TNI/POLRI) di DPR berjumlah 38 orang dari 500 Anggota DPR dan 10% dari anggota bagi DPRD I dan DPRD II. (UU Nomor 4 Tahun 1999). Jumlah tersebut relatif kecil di banding sebelumnya. Jumlah inipun ditanggapi sebagai sifat ngotot ABRI dan tidak mau ditawar mempertahankan anggotanya di DPR, sebagaimana ditulis Santoso dalam buku Abdurrahman Wahid dkk “*Berpolitik atau kembali ke Barak*”. Namun demikian secara kualitatif peran Fraksi TNI/POLRI dalam situasi politik yang panas menjelang dan sampai SI 2001 cukup menarik perhatian, memukau bagi beberapa kalangan. Ketika Fraksi yang anggotanya diangkat itu tidak lagi abstain pada saat pengambilan keputusan mengenai SI, publik serta merta dapat membaca kekuatan politik, SI akan berlangsung dan pimpinan eksekutif akan jatuh. Bahkan orang bisa menebak bahwa Dekrit pun jika dicetuskan tidak akan dapat dukungan TNI/POLRI.

Fenomena ini mengesankan bahwa Fraksi yang kecil itu telah memainkan peran “stabilitator dan dinamisator”. Demikian halnya Penempatan anggota TNI/POLRI pada DPRD I dan DPRD II yang tidak dominan pada pendekatan daerah asal dapat memberi nuansa baru di era otonomi. Setidaknya mengeliminir perasaan

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

kedaerahan akibat penokohan putra daerah di daerah. Disamping itu dapat memberi warna tersendiri, objektif dan rasional karena dapat dipastikan tidak mempunyai hubungan primordial dengan eksekutif di daerah. Dapat menjadi stabilisator dan dinamisator.

Dewasa ini dalam perspektif politik dan dalam konteks hankam peran itu niscaya semakin diperlukan. Dengan tidak berprediksi bahwa akan terjadi perang, persetujuan DPR kepada Presiden menyatakan perang mempunyai arti strategis, karena perang itu secara konsepsi adalah perang rakyat dengan susunan kekuatan untuk perlawanan bersenjata dibina sebagai bala semesta Tentara Nasional Indonesia, yaitu bala nyata merupakan kekuatan riil yang dibina dan bala potensial yang meliputi seluruh tenaga rakyat, prasarana dan sarana nasional yang telah disiapkan. Hal ini berlaku dalam konteks kita menghadapi invasi militer negara lain sebagai tinjauan jangka panjang, universal dan fundamental. Namun sekarang kita tidak sedang dalam situasi itu, kita tidak dalam perang terbatas, atau perang umum, tetapi kita dalam perang revolusioner, dimana kejahatan, kekerasan dan teror dalam masyarakat telah menjadi fenomena yang merakyat dan mendeskreditkan aparat. Apa yang dahulu kita antisipasi sebagai ancaman berupa kerusakan karena ketimpangan sosial, karena adanya pihak yang memaksakan kehendak, pemberontakan yang bersifat sparatis telah menjadi nyata. Semua ini memerlukan pemecahan teknoratis dan keputusan politik sebagai tinjauan pragmatis kontekstual, sebagai argumen selanjutnya perlunya kita mempertahankan konsensus 1966-1969 itu.

Hingga dewasa ini masih terjadi dan mungkin mala semakin tinggi intensitasnya apa yang diutarakan Alfian dalam ulasan buku Sajdiman Suryohadiprodo, Langkah-Langkah Perjuangan Kita, bahwa terdapat sikap ganda atau ambivalent bagi masyarakat sipil, kalau tidak semua, sebagian terhadap TNI. Ambivalent itu merupakan pertarungan antara cinta dan benci, Senang dan jengkel, suka dan tidak suka terhadap TNI.

Sikap ambivalent seperti itu menjadi tantangan dan untuk itu mungkin wajar-wajar saja, bahkan boleh dikata normal dan sehat.

Sebaliknya Republik ini akan sakit dan menyakitkan jika ambivalent itu terbalik kepada sipil.

Tidak sedikit orang memaki-maki tentara secara terang-terangan dan terbuka, mengkritisi dan mendemonstrasi, tetapi hampir tidak pernah kita baca ada tentara yang memberikan kebencian dan ketidak senangan kepada sipil. Di Makassar bahkan, ada gedung megah yang dibuat oleh tentara dan diberi nama Balai Manunggal. Nama itu tentu mengandung maksud dan dari lubuk hati yang dalam yang bernama kecintaan. Dirgahayu TNI pada usianya yang ke 56. (Harian Fajar, 6 Oktober 2001)

### **Militer, Apakah sebuah Dunia yang Berbeda**

Lima Oktober Duaribu tiga, penulis mengangkat opini “Ada yang Terlalu Takut pada Tentara”, dimuat di koran ini (Harian Fajar) tepat pada tanggal itu. Takut itu bermotif jika tentara berpolitik dan yang takut itu paling juga orang politik. Hakekatnya, ketakutan itu sendiri sudah *politik*.

Sebenarnya bukan hanya praktisi politik yang menghendaki tentara itu tidak lagi berpolitik tetapi merebak ke beberapa kalangan. Sikap TNI juga jelas ,tidak akan lagi. Akan tetapi kemudian dalam RUU Pemilu, TNI/POLRI diiming iming bisa memilih,anehnya tidak bisa dipilih,kalau mau dipilih harus memilih pensiun .Hal ini kemudian menjadi perhelatan baru,pro-kontra.

Hak politik bagi Anggota TNI/POLRI tempo hari itu sempat menjadi polemik sekalipun Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno menghimbau:”Jangan diperdebatkan terlalu tajam” .Hari Sabarno bahkan dituding bahwa konsep itu dari dirinya dan dia tangkal,bahwa “ itu dari pemerintah”.

Berbagai unsur dalam masyarakat ikut memberi argumen,ada yang mengomentari cukup diberi hak memilih,jangan hak dipilih,ada yang menghendaki mereka itu netral saja.Munir,SH,aktivis perjuangan hak azasi manusia (HAM) bahkan sampai pada tahap menghimbau untuk menggugat jika hak dipilih itu diberikan.”Kalau hak untuk memilih masih diperdebatkan,tetapi kalau dipilih ini

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

prinsip yang harus kita gugat”, tegasnya. (Kompas, 13 Juni 2002). Akan tetapi ketika pimpinan TNI/POLRI meminta untuk sementara hak pilih pasif dan aktif itu jangan diberlakukan dulu, demi keberhasilan reformasi internal dalam tubuh TNI/POLRI, ditanggapi sebagai ke pura-puraan untuk mengambil simpati.

Selalu saja ada suara minor, sumbang, termasuk yang mencuat saat ini dalam rangka pilpres. ”Jangan pilih calon presiden dari militer”. Pernyataan profokatif ini menjadi tema-tema spanduk pengunjuk rasa di berbagai kota. Lebih jauh, sebelumnya sudah bermunculan pernyataan serupa, tidak setuju jika tentara menjadi Presiden. ”Jika tentara diperbolehkan menjadi calon Presiden atau Wakil Presiden akan mengancam supremasi sipil yang baru mulai ditegakkan”. Pernyataan yang ini lain lagi, lebih argumentatif.

Sebenarnya sah-sah saja, boleh saja, sepanjang tidak tendensius, tetap dalam koridor demokrasi dan tidak menyerang privasi orang. Barangkali pula perlu kita hitung-hitung apakah mendikotomikan sipil-militer menguntungkan atau tidak. Ketakutan berlebihan dan tidak mendasar terhadap militer bisa meretakkan hubungan dalam rangka **supremasi sipil** yang harus dilandasi sikap mental “*mutual respect*” dan “*mutual trust*”. Supremasi sipil tidak dapat ditegakkan dalam suasana berbeda dan tidak percaya pada militer. Demikian halnya reformasi internal TNI memerlukan dukungan yang tulus dari masyarakat. Namun bagaimana masyarakat dapat memberi dukungan jika keinginan memahami TNI hanya setengah-hati, terdapat keragu-raguan dan *suggestive*.

Tekanan kepada militer menimbulkan rasa ingin tahu orang terhadap hubungan sipil-militer dan menimbulkan analisis, bahwa sikap apriori demikian muncul dibenak orang yang mempertentangkan sipil-militer. Suatu hal yang berisiko untuk didikotomikan. Kita semua akan terbentur jika tiba pada posisi mengisolasi militer, semacam larangan merebut hati rakyat dan menjadi tumpahan kemarahan *kronis*.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Di Indonesia ada kesamaran perbedaan sipil-militer, sebagaimana samarnya politik dan keamanan secara komperhensif. Dalam konsolidasi perjuangan merebut dan mempertahankan kemerdekaan, hubungan sipil-militer menjadi histori tersendiri dan dari situ siapa yang bisa disalahkan jika TNI mengalami pertumbuhan *non military*, situasinya seperti itu. Sejarah, tuntutan perjuangan dan keselamatan negara kesatuan (NKRI) menuntut TNI mengambil peran. Ideologi yang tidak mantap, partai politik yang selalu konflik, legislatif yang lemah dan eksekutif yang senantiasa mengalami pergeseran kekuasaan merupakan faktor pendorong bagi institusi TNI memposisikan diri. "Sebagai pengawal Bangsa Indonesia, para pejabat militer tidak ingin melihat kekacauan sipil yang membahayakan negara dan persatuan nasional", demikian antara lain ditulis Larry Diamond dan Marc F. Plattner (ed.) dalam Buku "Civil-Military Relations and Democracy".

Jati diri yang demikian kemudian disertai pembenaran pembenaran ideologis, konstitusi dan filosofi menjadi realita yang menghimbau kita untuk jangan tutup mata. Perjalanan panjang TNI yang dikenal sebagai hal pertama yang kita miliki setelah merdeka memberi legitimasi sebagai institusi "untuk rakyat": melindungi, mengamankan negara dan menjamin rasa tenteram. Namunpun demikian sejarah juga mencatat dan kita tidak boleh mengabaikan bahwa tentara melakukan pula tindakan tindakan *koersif*. Banyak kasus yang mendeskripsikan keterlibatannya, baik langsung maupun tidak langsung. Kasus kasus itu memperlihatkan tindakan tindakan represif dan aksi aksi kekerasan yang dilakukannya. Hal ini kita harapkan telah menjadi agenda penting dalam konsepsi paradigma baru TNI yang professional.

Dilemmanya sekarang, sebagai hal yang patut kita pikirkan adalah realita antagonis. Sikap tegas pimpinan TNI untuk tidak masuk dalam wilayah politik senantiasa mengalami hambatan dan menjadi tidak mudah. Tidak hanya mengalami resistensi secara kompleks dari eksternal TNI dan *over pressure*, tetapi harus diakui

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

bahwa perkembangan sejarah telah berpengaruh secara sosiologi dan psikologi di kalangan sipil. Di satu sisi ada yang menghendaki militer “*politik no, professional yes*” Pada sisi lain elit sipil itu tidak “PD” (percaya diri) bila tidak bersama militer.” *Backmind* yang ada di kepala elit sipil masih militeristik”, demikian kritik J Kristiadi Pengamat Politik CSIS (Kompas 3 Agustus 2002). Bahkan ada yang menggoda tentara untuk berpasangan dalam pilpres 5 Juli, Amin Rais sendiri pernah menggadang gadang calon wakil dari kalangan TNI, “Jika didampingi wapres dari kalangan TNI ia yakin integrasi bangsa akan terjaga”, demikian dikemukakannya dalam jumpa pers dengan wartawan Australia di Jakarta, 12 September 2003. Anda juga tentu masih ingat jika Jenderal Endriartono Sutarto diberitakan mendapat tawaran paket wapres, sekalipun tidak membuat sang “panglima” tergiur. Hal ini menggambarkan kesejatan seorang prajurit.

Seorang prajurit sejati selalu menilai bahwa eksistensinya adalah sebuah panggilan, tugas dan pengabdian. Jika intensitas keadaan tidak membutuhkannya prajurit akan tetap pada posisinya, ini adalah konsistensi perjuangan. Untuk hal ini patut kiranya disisipkan di sini Tajuk Rencana Kompas tanggal 14 Juni 2002 yang diberi judul “**Benarkah Prajurit itu menuntut hak politik**”. Tajuk itu merinci bahwa “ukuran keberhasilan seorang prajurit dilihat dari kemampuan untuk melaksanakan tugas di lapangan, di medan perang. Kebanggaan seorang prajurit adalah pada bintang bintang di pundaknya. Seorang prajurit sejati tidak akan bangga bila menjadi bupati, gubernur atau menteri sekalipun, Ia akan bangga apabila menjadi komandan, menjadi panglima...”

Jika demikian halnya, maka Wiranto, Susilo Bambang Yudoyono dan Agum Gumelar, calon Presiden dan Wakil Presiden, apakah pengecualian?. Bukan, karena TNI bagi mereka kini hanyalah apa yang kita sebut almamater, seperti calon yang lain punya almamater, dan semua calon itu berpeluang untuk terpilih menjadi Presiden, Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia, memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan perang.

Suatu kekuasaan yang oleh Ismail Sunny menyebutnya “kekuasaan militer” bagi Presiden.

### **Ada yang Terlalu Takut pada Tentara**

Suatu ketika penulis nonton film Amerika dengan tema ceritera pertentangan antar geng di sebuah kota di Amerika. Ada yang tidak pernah terlupa mengenai film itu , terutama satu kalimat dalam rangkaian dialog para tokohnya yakni kearifan mengenai” to be afraid of” yang mencengangkan bahwa “rasa takut itu perlu,minimal membuat kita berhati hati ”.

Rasa takut bukan sesuatu yng negative dan tidak perludibuang jauh jauh. Rasa takut ada gunanya ,patut dipelihara, sepanjang sesuai konteksnya. Ketakutan berlebihan dan tidak mendasar, apalagi kepada Tentara, bisa meretakkan hubungan dalam rangka supremasi sipil yang harus dilandasi sikap mental”mutualrespect” dan “mutual trust”.

Sebenarnya ketakutan pada tentara bukan ia mempunyai , sepatu laras, mobil tank, teman ang banyak (memiliki solidaritas korps ang tinggi) atau suara yang lantang, gerak patah patah yang menjadi ciri penampilannya, atau otot dan ketrampilannya memainkan sangkur, bukan ! Yang takut dan segan dalam skala seperti itu paling tidak gerombolan pengacau , separatis. Namun satu hal yang sering menjadi momok dan membangkitkan rasa takut sebagian orang ialah tentara puna politik, yaitu kalau dia berpolitik. Dapat diduga, yang takut di bidang ini paling juga orang politik, dan ketakutannya itu sudah politik.

Ada yang tidak setuju kalau tentara jadi anggota DPR/DPRD, dan ini bakal terwujud pada 2004, apalagi jadi Presiden. Jika tentara diperbolehkan menjadi Calon Presiden atau Wakil Presiden akan mengancam supremasi sipil yang mulai ditegakkan. Demikian penilaian Smita Notosusanto, Direkur Centre for Elecoral Refom (Kompas,17 Mei 2003,hal 6).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Ada yang merasa risau kalau tentara dibiarkan jalan sendiri menenukan tindakan yang perlu dilakukan dalam waktu tertentu dan situasi tertentu sekalipun itu demi Negara. Ada yang ambisi mengontrol tentara, tetapi enggan dikontrol tentara. Menghendaki tentara tidak masuk areal politik, tetapi menyuruh tentara memilih dalam Pemilu.

Tentu kita masih ingat polemik RUU Pemilihan Umum yang membuka peluang bagi Anggota TNI dan Polri untuk memilih dalam Pemilu. Bahkan untuk dipilih menjadi Anggota Perwakilan Daerah (DPD).

Pasal 93 ayat (2) menyebutkan “Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Republik Indonesia mempunyai hak memilih”. Kemudian pasal 24 ayat (1) berbunyi “Calon Anggota DPD dari Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI dan Anggota Polri... harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang”. Sekalipun kemudian RUU itu menelorkan konroversi yang cukup luas. Kepala Staf Angkatan Darat Jenderal Riyamizard Ryacudu sendiri menyatakan bahwa TNI akan mengkaji RUU tentang Pemilu yang memberi hak dipilih dan memilih kepada Anggota TNI dan Polri. Kalau itu hanya mengganggu profesionalisme TNI, maka lebih baik hak politik itu tidak diberikan.

Sebenarnya dapat dimaklumi jika ada yang jera pada tentara. Tentara melakukan tindakan koersif. Banyak kasus yang mendeskripsikan keterlibatan tentara, baik langsung maupun tidak langsung. Kasus-kasus itu memperlihatkan tindakan refresi dan aksi kekerasan yang dilakukannya, sebagaimana diungkapkan Saurip Kadi dalam “TNI AD Dahulu, Sekarang dan Masa Depan”.

Jika ada yang sakit hati pada tentara, itu wajar. Namun sakit hati pada tentara karena telah menjadi korban tindakannya yang mencederai rakyat yang semestinya dilindunginya patut dibedakan takut pada tentara. Sakit hati pada tentara dengan takut pada tentara amat susah dipisahkan, paling tidak bisa dibedakan tetapi terkadang menyatu, karena pada akhirnya mengarah kepada kepentingan untuk mendeskreditkan tentara. Kalaupun ada yang berbeda adalah

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

yang sakit hati itu cenderung masih emosional dan kepada personal, dan yang takut itu bersifat taktis dan strategis.

Ketakutan beberapa kalangan terhadap tentara antara lain dapat didekati melalui pengindraan, pengamatan, dan analisa. Salah satu yang cukup menonjol adalah polemic yang berdampak kontraversi terhadap pasal 19 Rancangan Undang Undang (RUU) TNI, bahkan kemudian ada yang menamakan pasal itu sebagai pasal kudeta, karena pasal ini telah diterjemahkan sebagai peluang bagi TNI untuk melakukan kudeta.

Keadaan darurat itu ditentukan sesuai dengan Undang Undang Darurat Nomor 23/Prp. Tahun 1959. Kemudian sah atau tidaknya pernyataan keadaan darurat dilihat dari tujuan dinyatakan keadaan darurat serta terpenuhinya syarat syarat keadaan darurat itu, sebagaimana dikemukakan dalam buku “Implementasi Paradigma Baru TNI dalam Berbagai Keadaan Mutakhir“, diterbitkan Mabes TNI Tahun 2001. Mengenai syarat syarat keadaan darurat itu antara lain apabila ... keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan ... timbul perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara RI... dan hidup Negara dalam keadaan bahaya , atau dari keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala gejala yang dapat membahayakan hidup negara”.

Hampir pasti, sikap ambivalen terhadap tentara itu memang ada. Suka atau tidak suka itu normal. Jika sikap seperti itu berkembang biak menjadi apriori, yang kita khawatirkan pada akhirnya menjadi ekstrim, mengisolasi tentara, ini yang tidak menguntungkan.

Namun demikian, Anda bisa saja menyatakan sinyalemen ini keliru, apalagi jika hanya disampaikan dari opini, tanggapan, komentar yang berkembang di media massa yang terkesan reaktif terhadap pasal 19 RUU TNI. Penilaian rasa takut ini ini sangat tergesa gesa, dangkal dan melebihi lebihkan , sehingga terjadi *over estimate*. Tuduhan “Ada yang Terlalu Takut” itu semakin tidak kena, bisa diakui, bilamana kita kembali menyadari bahwa sebagian darikita memang terkadang reaktif, suka kagetan, senang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menanggapi, doyan ngomong, suka komentar. (Harian Fajar, Sabtu 4 Oktober 2003)

Kiranya setelah kita mencermati tulisan tulisan seputar ABRI- Tentara Nasional Indonesia (TNI), dapatlah kita pahami posisi ABRI-TNI itu dalam pembangunan politik Indonesia. Apakah positif atau negatif, sejarahnya yang akan mencatatnya. Saat ini ABRI-TNI telah kembali ke Barak (istilah Pak Harto) melalui agenda reformasi yang disebut Paradigma Baru TNI yang telah mendapat legitimasi konstitusional dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 melalui Tap Nomor VI dan VII, MPR, 2000.

Reformasi internal TNI yang telah digulirkan sejak awal 1998 sampai 5 Oktober 2001 telah mencapai 21 langkah, (Implementasi Paradigma Baru TNI dalam Berbagai Keadaan Mutakhir, Markas Besar TNI, 2001), yaitu:

- Pertama, merumuskan paradigma baru peran ABRI Abad XXI;
- Kedua, merumuskan paradigma baru peran TNI yang lebih menjangkau ke masa depan, aktualisasi atas paradigma baru peran ABRI Abad XXI;
- Ketiga, pemisahan Polri dan ABRI yang telah menjadi keputusan pimpinan ABRI 1-4 1999 sebagai transformasi awal;
- Keempat, penghapusan kekaryaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status (Kep: 03/P/II/1999)
- Kelima, penghapusan Wansospolpus dan Wansospolda/ Wansospolda Tk I;
- Keenam, penyusutan jumlah anggota F TNI/Polri di DPR-RI dan DPRD I dan II dalam rangka penghapusan fungsi sosial politik;
- Ketujuh, TNI tidak lagi terlibat dalam politik praktis / day to day politics;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- Kedelapan, pemutusan hubungan organisatoris dengan Partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua Parpol yang ada;
- Kesembilan, komitmen dan konsistensi netralitas TNI dalam Pemilu;
- Kesepuluh, penataan hubungan TNI dengan KBT (Keluarga Besar TNI)
- Kesebelas, revisi doktrin TNI disesuaikan dengan reformasi dan peran ABRI abad XXI;
- Keduabelas, perubahan staf Sospol menjadi staf Komsos;
- Ketigabelas, perubahan Kepala Staf Sosial Poltik (Kasospol) menjadi Kepala Staf Territorial (Kaster);
- Keempat belas, penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem dan Sospoldim;
- Kelimabelas, likuidasi staf Syawan ABRI, staf Kamtibmas ABRI dan Babinkar ABRI;
- Keenambelas, penerapan akuntabilitas publik terhadap yayasan yayasan milik TNI/Badan Usaha Militer;
- Ketujuhbelas, likuidasi organisasi Wakil Panglima TNI;
- Kedelapanbelas, penghapusan Bakortanas dan Bakortanasda;
- Kesembilanbelas, penegasan calon KDH dari TNI sudah harus pensiun sejak tahap penyaringan;
- Keduapuluh, penghapusan Posko Kewaspadaan;
- Keduapuluh satu, pencabutan materi Sospol ABRI dari kurikulum pendidikan TNI.

Dwi Pratomo Yulianto, (2005), pada bukunya *Militer dan Kekuasaan*, menempatkan satu bagian yang diberi judul *Militer pada Masa Orde Baru*. Pasca kudeta tahun 1965, Indonesia memasuki babak politik baru yang ditandai hancurnya PKI dan semakin merosotnya kewibawaan Soekarno.

Seperti diketahui bahwa di jaman itu dikenal tiga kekuatan politik, Dwi Pratomo Yulianto menamainya sebagai aktor politik utama, yaitu Soekarno, Angkatan Darat dan PKI. Maka ketika PKI

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

mengalami kehancuran, Soekarno mengalami distorsi, maka situasi itu menjadikan Angkatan Darat (TNI) sebagai satu satunya kekuatan politik. Pertanyaannya, apa peran partai politik ketika itu, ternyata partai politik terlebih dahulu telah kehilangan kekuatan politiknya, sejak akhir masa parlementer pertengahan tahun 1950-an.

Tidak sampai di situ, keberhasilan Angkatan Darat menumpas kekuatan PKI telah menimbulkan efek psikologis luar biasa pada masyarakat anti komunis terhadap Angkatan Darat yang akhirnya menempatkan Angkatan Darat sebagai pemegang kekuatan politik riil. Ketika itu, Soeharto selaku pemegang kendali efektif atas tentara dan sejak setelah itu posisi tentara semakin menguat sebagai aktor politik, dan beberapa langkah strategis yang ditempuh Angkatan Darat, yaitu:

- Pertama, pelembagaan Dwi Fungsi ABRI.

Peran non militer sesungguhnya telah dilakukan tentara sejak terbentuknya, kondisi, faktor pilosofi, kesejarahan dan doktrin pertahanan semesta menuntut ABRI senantiasa bersama sama Rakyat.

Itulah sebabnya, istilah Dwi Fungsi ABRI hanyalah pelembagaan dan penguatan apalagi setelah ditetapkan dalam Undang Undang.

Dengan dikeluarkannya UU/1982 No. 20 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara, salah satu fasal dalam Undang Undang ini menegaskan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia mempunyai fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan sebagai kekuatan sosial.

Berkait dengan itu, maka ABRI sebagai salah satu modal dasar pembangunan semakin nyata pada fungsi dan perannya sebagai kekuatan perintahan dan keamanan dan kekuatan sosial sejak 1978. Meskipun GBHN 1988 istilah Dwi Fungsi tidak dicantumkan, namun di dalam UU No 2 Tahun 1988, tanggal 1 Maret 1988, tentang Prajurit ABRI pasal 6, ayat (1) : "Prajurit ABRI mengemban

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Dwi Fungsi ABRI, yaitu sebagai pertahanan keamanan negara dan sebagai kekuatan sosial politik”.

- Kedua, menempatkan markas besar sebagai pengendali militer.

Baik secara kelembagaan maupun perorangan, Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut, dan Kepolisian semua berada di bawah kendali efektif markas besar dan Panglima ABRI, Pangab sebagai pengendali kewenangan tunggal atas operasi dan administrasi.

- Ketiga, melakukan pengembangan sistem kontrol dan pengendalian

Dalam rangka menciptakan stabilitas politik dan kemandirian sebagai prasyarat pembangunan ekonomi, secara khusus kepada entitas politik dalam masyarakat dilakukan sistem kontrol dan pengendalian.

Stabilitas politik menjadi domain Orde Baru, dalam hal ini ABRI, dapat dimaklumi mengingat pada masa-masa sebelumnya tidak kurang dari 25 kabinet yang memerintah di Indonesia selama merdeka, dan hanya 7 (tujuh) kabinet yang memerintah 12 – 23 bulan, Dua belas kabinet berumur 6 (enam) sampai dengan 11 bulan. Terdapat 6 (enam) kabinet yang memerintah 1 (satu) sampai 4 (empat) bulan.

Dengan usia pemerintahan sedemikian singkat, apa yang bisa diselesaikan kabinet-kabinet seperti itu. Ini adalah gambaran ketidakstabilan politik pada masa itu, sekaligus menandakan bahwa tanpa stabilitas politik, pembangunan ekonomi dan bidang-bidang lainnya tidak ada garansi bisa berjalan.

Adapun sebab-sebab ketidakstabilan itu, antara lain, adanya kelemahan elit untuk bekerjasama dan belum melembaganya struktur dan prosedur politik yang dapat memberi ruang bagi masyarakat luas mengambil bagian dalam proses politik. Adapun stabilitas politik, secara teori, dipengaruhi oleh tiga variabel saling terkait, yakni perkembangan ekonomi yang memadai, pelembagaan struktur dan proses politik, dan partisipasi politik (Arbi Sanit, 1995).

## 11. Signifikansi Desentralisasi dan Demokrasi

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, sebagai undang undang pemerintahan daerah yang terlama berlakunya, selama 25 tahun, disamping karena hidup dalam satu sistim yang kuat, tidak mudah berubah atau bahkan ekstrimnya "anti perubahan" menjadikan Undang Undang tentang Pemerintahan Di Daerah ini langgeng dengan sistem yang terpusat.

Apabila kita perhatikan pasal 72 sampai dengan pasal 87 Undang-Undang NO. 5/1974 kesemuanya itu mengatur secara tegas dan terperinci penyelenggaraan asas dekonsentrasi yang juga sebagai konsekuensi logis pelaksanaan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa Pemerintah Daerah itu bukan hanya terdiri dari Pemerintah Daerah yang otonom sifatnya tetapi juga bersifat administratif.

Ketentuan itu (pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945) adalah berdasarkan kenyataan bahwa tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diberikan/ diserahkan kepada daerah otonom sebab urusan itu ditinjau dari segi kepentingan Negara bersifat umum dan luas atau nasional sifatnya seperti: Pertahanan dan keamanan; Hubungan luar negeri; Perhubungan laut dan udara; Perindustrian dasar; Ekonomi moneter; Peradilan; Bea cukai; dan Pendidikan tinggi.

Untuk itu bagi aparaturnya Pemerintah Pusat yang menjalankan urusan-urusan pemerintah pusat di Daerah mempunyai wilayah kerja (*work resort*) yang dinamakan *wilayah administratif* sehingga wilayah Negara dibagi dalam: Daerah otonom, dan Daerah administratif. Hak dan wewenang keduanya berbeda tetapi sesungguhnya satu tujuan ialah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah.

Bertitik tolak dari adanya dua kegiatan aparaturnya Pemerintah yang menjalankan hak dan wewenangnya mempunyai satu tujuan, dan mengingat akan hakikat Negara kesatuan, maka kegiatan yang satu erat hubungannya dengan kegiatan lain (saling mengisi dan simultan). Untuk memperoleh dayaguna dan hasilguna sebesar-besarnya serta untuk lebih terarahnya dua kegiatan Pemerintah tersebut pada sasaran yang hendak dicapai, diperlukan adanya

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

kekuasaan (*executif power*) yang mempunyai tugas pokok *koordinasi* dan *pengawasan*. Karena itu ditetapkanlah bahwa Kepala Daerah yang juga berkedudukan sebagai aparatur Pemerintah Pusat ditunjuk untuk mengkoordinasikan kegiatan instansi sipil di Daerahnya dan megawasi penyelenggaraan Pemerintahan yang otonom sifatnya.

Disinilah bermula pemerintahan yang terpusat itu, dengan beberapa implikasinya:

- a. Dapat menghambat inisiatif Daerah;
- b. Dapat melemahkan pemberdayaan masyarakat lokal di Daerah ;
- c. Dapat menghambat proses demokratisasi;
- d. Dapat mencederai hak hak sipil warga negara;
- e. Dapat menghambat kebebasan dan oleh karena itu dapat melanggar HAM;
- f. Dapat melanggengkan kesewenang wenangan yang berujung pada lemahnya pengawasan ;
- g. Dapat melemahkan sendi sendi Negara Kesatuan, dimana masyarakat di daerah di tempatkan pada posisi obyek dan bukan pelaku pembangunan bagi daerahnya sendiri;
- h. Dapat menghambat inisiatif Daerah;
- i. Dapat melemahkan partisipasi selanjutnya membuat masyarakat bersifat *easygoing*;
- j. Dapat melemahkan persatuan;
- k. Dapat menciptakan situasi dikotomis antara Pusat dan Daerah;
- l. Dapat berujung pada lemahnya integrasi secara vertikal
- m. Dapat memicu konflik vertikal; dan lain lain.

Pelajaran yang dapat diambil dari penerapan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam rangka pembangunan politik adalah bahwa satu sistem yang berlaku, atau satu kebijakan yang diterapkan senantiasa harus dievaluasi, terutama untuk mengetahui, apakah sistem itu masih cocok atau sudah tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan atau dinamika perkembangan masyarakat.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Relevan dengan hal ini kategori pelembagaan politik, yaitu struktur dan proses politik yang terkontrol pada satu kekuatan figur yang kuat, apalagi juga sudah dilembagakan, membuat satu sistem itu tidak terganggu. Namun hal ini dapat dianalogkan dengan menyimpan "bom waktu".

Itulah yang terjadi pada Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, Daerah tidak dapat berkontribusi ke Pusat dalam menyuarakan dinamika masyarakat di Daerah. Akhirnya ketika figur sentral tempat bergantung tumbang, maka seluruhnya ikut terganggu dan tumbang pula bersama jatuhnya rezim yang mem-*backup*.

Kelemahan yang diperoleh dari sistem yang demikian ini ialah bahwa dinamika dari bawa semacam aspirasi bersifat terpendam. Selain itu sebagai satu sistem yang hidup semestinya saling kontrol, *sunistanai*, membuat bisa tumbuh bersama.

Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, tumbuh dan langgeng bersama Soeharto, namun sebagai sistem yang dilembagakan Orde Baru harus dapat mengontrol Soeharto.

Soeharto memiliki banyak faktor yang luar biasa, akhirnya Orde Baru bergantung pada Soeharto, mestinya Soeharto hidup aman dalam sistem yang langgeng, Orde Baru. Dalam pendekatan aquarium, mestinya Soeharto tidak demikian, Soeharto membangun aquarium dan dia hidup didalamnya dan aquarium langgeng dengan lingkungan, dibutuhkan dan menghidupi.

Soeharto yang memiliki managerial dan sensitifisme bertindak disamping kapasitas pribadi yang tidak hanya mumpuni tetapi memancar dan penuh kharisma. Soeharto sangat protektif, Soeharto juga sangat memahami langkah langkah yang harus ditempuh, keputusan yang harus diambil.

Selama 32 tahun memimpin, dengan 7 (tujuh kabinet), Soeharto tidak pernah sekalipun mengganti menteri menterinya. Sehingga tidak ada ruang bagi elit politik, spekulasi, untuk kasat kusut menjadi menteri dengan menjatuhkan menteri, menciptakan *move* agar terjadi penggantian. Implikasinya adalah setiap kekuatan politik, atau para elit yang tersebar dan tumbuh di entitasnya masing

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

masing ketika itu "dipaksa" dan secara otomatis mengikuti pola pola dan mekanisme yang mapan. Kondisi ini menciptakan partisipasi politik tersendiri, dan dibawah satu komando yang senantiasa melakukan kontrol internal dan eksternal yang kita kenal dengan Markas Besar Angkatan Bersenjata (ABRI).

Kalau di jaman Soekarno, diakhir akhir kepemimpinannya dikenal 3 (tiga) kekuatan aktor politik : Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI. Pada jaman Soeharto, kelak dikenal dengan Orde Baru terdapat 3 (tiga) kekuatan pula, yakni : Soeharto, Beringin, ABRI, dan semua ini di bawah kontrol Soeharto.

Kalau kita cermati, pada 2 (dua) priode atau rezim kekuasaan ini, Soekarno dan Soeharto, mereka berjaya tanpa dukungan kekuatan Partai Politik. Partai Politik di jaman Orde Lama sudah melemah pada dekade pertengahan 1950-an, dan Partai Politik di jaman Orde Baru sejak jatuhnya Orde Lama sampai pada era Orde Baru sudah menampakkan melemahnya kekuatan mereka.

Partai Partai Politik itu di bawah kontrol penguasa sesuai ruang yang diberikan. Satu contoh mengenai hal ini, adalah Kebijakan Fusi beberapa Partai. Terjadi perubahan dari multi partai pada Pemilu 1971 menjadi 3 (tiga) partai untuk Pemilu 1977. Langkah itu dilakukan melalui fusi partai politik yang dimulai dari pendekatan fraksi-fraksi di DPR. Partai Persatuan Pembangunan, dideklarasikan 5 Januari 1973, partai yang berfusi adalah partai Islam NU, Parmusi, PSII dan Perti; Partai kedua adalah Partai Demokrasi Indonesia dideklarasikan 10 Januari 1973, partai yang berfusi adalah Partai Katolik, Parkindo, PNI, Murba, dan IPKI. Partai ketiga adalah Golongan Karya.

Fusi partai itu melalui perumpungan basis ideologi dan orientasi partai, asas partai, yaitu:

- Satu partai partai yang berasal dari partai Islam;
- Dua, partai partai nasionalis .
- Golongan Karya enggan disebut partai namun dia melakukan fungsi fungsi dan peran politik partai.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Golongan Karya adalah penyatuan dari 3 (tiga) Organisasi Kekaryaan, yakni Kosgoro, MKRG, dan Soksi.

Menjadi catatan adalah Partai Katolik dan Parkindo yang berciri spritual difusikan ke partai skuler PNI Murba dan IPKI. Hal ini dimungkinkan ketika itu, karena tidak mungkin Partai Katolik dan Parkindo bergabung ke Partai Persatuan Pembangunan.

Pembelajaran politik yang dapat dicatat dari perilaku politik Orde Baru di dalam membangun demokrasi, adalah:

- a. Catatan pertama, bahwa fusi partai itu yang menurut banyak pihak sebagai kebijakan Orde Baru, dan jika memang benar bahwa fusi itu prakarsa pemerintah, berarti ketika itu partai yang pendukung pemerintah atau pemerintah itu sendiri, benar benar percaya diri, menyatukan banyak partai menjadi satu kekuatan menghadapi pemerintah yang sedang berkuasa. Percaya diri seperti itu tentu karena Golkar di-*backup* ABRI, dan Beringin.
- b. Catatan kedua, adalah bahwa sekalipun di masa Orde baru itu, terdapat tokoh tokoh partai yang dirangkul masuk pemerintahan menjadi menteri, yaitu ketika Soeharto terpilih sebagai Presiden pada SU MPR 1973, Menteri menteri yang berasal dari partai politik ketika itu adalah HMS Mintareja, SH., Ketua Umum DPP PPP sebagai Menteri Sosial, dan Sunawar Sukowoti, Ketua Umum DPP PDI sebagai Menko Kesra.

Menurut penulis, menteri menteri itu tidak melakukan politik praktis merangkul pegawai yang ada dibawah kendali departemennya untuk berafiliasi ke partainya. Hal ini dapat dianalisa melalui capaian Pemilu 1977 disandingkan dengan capaian Pemilu 1971. Ke dua partai itu pada Pemilu 1977, PPP 18.689.645 (29,30 %), PDI 5.471.012 (8,58 %). (Sumber, Lembaga Pemilihan Umum dalam Wall Paragoan,1998). Sementara itu, pada Pemilu 1971, gabungan suara partai yang berfusi ke PPP 14.754.542 (27,58 %), PDI 5.377.110 (10,05%). Sebagai catatan pula perolehan suara

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Golkar ketika itu adalah Pemilu 1977: 33.368.802 (62,37%), dan Pemilu 1971: 39.634 186 (62,12%).

Hal yang ingin diungkapkan melalui fenomena kebijakan politik Orde Baru dengan angka angka perolehan suara adalah bahwa perolehan suara ke dua partai itu pada Pemilu 1971 dan Pemilu 1977, tidak signifikan dari segi peningkatan perolehan suara bagi keduanya untuk dikatakan para Menko dari dua Partai (PPP dan PDI) bekerja untuk partainya melalui fasilitas kementeriannya.

- c. Catatan ketiga, adalah bahwa cara kerja politik praktis yang dilakukan di zaman Orde Baru memiliki konstruksi secara terstruktur yang dirancang sedemikian rupa sehingga hasil yang dicapai nampak bersumber dari hasil kerja professional dan rapi, satu hal yang sulit ditiru (dan mungkin bukan untuk ditiru).
- d. Catatan keempat, bahwa proposisi ini sekedar ingin menyampaikan para partai koalisi yang berkuasa sekarang untuk tidak melakukan kesalahan sebagai preseden atau experiment memanfaatkan kekuasaan dengan mengobrak abrik kementerian untuk kepentingan politik praktis.
- e. Catatan kelima, nampak di era reformasi ini, jaman Pilpres Langsung dan Pilkada Langsung, partai yang sedang berkuasa cukup berhati hati melakukan tindakan masuk ke lingkungan birokrasi, akan tetapi terkadang yang berani dan agressif adalah pimpinan birokrasi itu sendiri. Hal ini bisa diamati pada komunikasi politik, yaitu pada simbol simbol politik yang diungkapkan oleh seorang pejabat atau pimpinan instansi pemerintah kepada pejabat politik, semacam Menteri dan sebagainya.

Tidak heran atau bukan hal yang aneh, jika pada satu instansi pemerintah hendak dikunjungi pejabat sekelas Menteri apalagi Presiden, bermunculan ucapan selamat datang terpampang berupa baliho besar berlatar belakang warna partai sang pejabat atau rezim yang berkuasa. Di zaman Jokowi-Jk sekarang spanduk itu berwarna

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

merah atau berlatar belakang merah hingga ke tamplak meja bersulam merah.

Simbol simbol politik itu adalah simbol ABS, sang pejabat mengkomodasikan diri atau menerangkan diri dalam kesamaan. Penomena ini menandakan bahwa birokrasi itulah yang mendekati diri ke politik, bukan politisi yang berjuang mendapat dukungan atau simpati.

Sudah diulas pada pragraf terdahulu, Orde lama dan Orde Baru, masing masing memiliki Tiga aktor politik. Di zaman Orde Lama adalah : Soekarno, PKI dan Angkatan Darat, di zaman Orde Baru : Soeharto, Beringin dan ABRI.

Beringin, meliputi Pegawai Negeri Sipil, di bawah bayang bayang Korpri (Korps Pegawai Republik Indonesia) dalam hal ini tetap di bawah kendali Presiden melalui para menteri. Golongan Karya sendiri sebagai aktor politik yang memainkan peran peran dan fungsi fungsi Partai Politik juga di bawah kendali Soeharto sebagai Ketua Dewan Pembina Golongan Karya, dan inilah yang disebut dengan Soeharto itu dapat melembagakan dirinya, termasuk pada ABRI sebagai almahaternya. Bagaimanapun Soeharto adalah Jenderal Purnawirawan dan masuk dalam kelembagaan Pepabri (Persatuan Purnawirawan ABRI) salah satu kekuatan ABRI yang dikenal dengan sebutan KBA (Keluarga Besar ABRI). Akhirnya, Orde Baru itu dibawah kendali Soeharto.

Sebagaimana diketahui, bahwa Soeharto menguat oleh dukungan ABRI, namun militer Indonesia memiliki komitmen tidak menjadikan dirinya berkembang sebagai satu kekuatan yang praktis monopoli semua kekuasaan politik sebagai rezim diktatur atau oligarki militer. Pemikiran seperti ini hidup di kalangan pimpinan ABRI, namun militer Indonesia tidak juga ingin menjadikan dirinya sebagai militer dibidang pertahanan dan keamanan saja. Dari pemikiran yang demikian berkembanglah sebuah tipe peranan militer khas Indonesia, tipe itu Dwi Fungsi ABRI.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Jaminan bahwa Dwi Fungsi ABRI tidak akan mengarah ke tipe diktatur militer, antara lain dapat dilihat pada Pidato Presiden Soeharto di depan DPRGR pada tanggal 16 Agustus 1969, "militer Indonesia (ABRI) disamping mempunyai hak untuk berperanan di dalam sistem politik, tidak akan berkembang menjadi sebuah rezim diktatur militer".

Jadilah Dwi Fungsi sebagai sumber legitimasi peranan politik militer yang kuat. Disamping itu Soeharto juga bersama sama dengan militer membangun organ politik sipil, yang kelak dikenal dengan Golongan Karya (Golkar) yang memenangkan Pemilu 1971, memperoleh kursi 236 kursi dari 460 kursi DPR.

Dari sanalah kemudian Soeharto mengandalkan kekuasaannya sebagai kepala eksekutif setelah membangun organ organ politik yang kuat, militer dan Golkar. Namun dengan kekuasaan efektif yang dimilikinya, Soeharto mampu menolak radikalisme yang berkembang ketika itu, antara lain tuntutan untuk membubarkan PNI. Di bawah kekuasaan Soeharto malah terbentuk Partai Muslimin Indonesia, jelmaan dari Masyumi (Alfian, 1981).

Dalam hal pembubararan partai, di era Presiden Soekarno berdasarkan Penpres No 7 1959 dan Perpres No.13/1960 mengatur tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai politik, pada tanggal 17 Agustus 1960, PSI dan Masyumi dibubarkan (A.Rahman H.I, 2007).

Nampak dari uraian ini, kemampuan Soeharto mengelola kekuasaannya menjinakkan radikalisme, secara khusus tidak membredel partai partai politik yang radikal kecuali menjinakkannya, tentu ke arah konsep politik yang dikehendaki membangun stabilitas, melaksanakan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen. Sehari setelah menerima Supersemar, Soeharto membubarkan PKI, tanggal 12 Maret 1966.

Adapun kisruh poltik di era reformasi saat ini, era Jokowi-JK, pemerintahannya, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM tidak menunjukkan kemampuannya menyelesaikan masalah konflik internal Partai Politik, seperti Partai Golkar dan Partai

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Persatuan Pembangunan yang memiliki dualisme kepengurusan, masing-masing pengurus mengkleim diri sebagai pengurus yang sah, keduanya dilegitimasi mengikuti Pemilihan Kepala Daerah secara serentak, Desember 2015. Suatu kisruh politik yang dilegitimasi.

Kondisi ini menjadi ujian tersendiri bagi pemerintah dalam penyelesaian konflik politik memasuki ajang proses demokrasi sekaligus tantangan pembangunan politik Indonesia. Keadaan ini mengingatkan kita pada peristiwa pengambil alihan kantor PDI Jl. Diponegoro tanggal 27 Juli 1997 sebagai puncak kekisruhan konflik internal antara PDI Suryadi dan PDI Megawati Soekarnopoetri yang ditengarai sebagai keterlibatan pemerintah dalam penunjukkan pimpinan partai politik (T.A. Legowo, 2005).

Tatkala Soeharto lengser, 2 (dua) kekuatan lainnya, sebagaimana dikemukakan pada pragraf terdahulu, tetap dapat memposisikan diri pada posisinya masing-masing, secara eksis, menimbulkan pertanyaan mengapa Soeharto luput memanfaatkan dua kekuatan yang menyertainya selama ini atau mungkinkah Soeharto memang tidak mengintervensi kekuatan sipil dan militer untuk kekuasaannya, melainkan untuk stabilitas, demokrasi dan pembangunan.

Golongan Karya dibawah kendali Akbar Tanjung, seorang organisatoris yang piawai, mantan Ketua Umum PB HMI, Jebolan "Angkatan 1966" yang menjadi kekuatan pendobrak dikalangan mahasiswa dan pemuda ketika melengserkan Orde Lama. Akbar Tanjung mampu menyelamatkan Golkar dari rongrongan pembubaran di mana-mana. Namun demikian, patut diakui, bahwa disamping kekuatan figur Akbar Tanjung, Golkar memang sudah terlanjur kuat secara struktur dan kultur.

Secara struktur organisasi Golkar sudah sampai ke level terbawah, Dusun, RT-RW. Berhasil melakukan kaderisasi, baik territorial maupun fungsional. Bahkan dapat dikatakan, rata-rata pimpinan Parpol yang ada sekarang adalah alumni pengkaderan Golkar. Selain itu, Golkar sudah bersemi di masyarakat. Dalam kiprahnya, Golkar telah berjasa melakukan kebaikan, pembangunan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

pada semua bidang, infra struktur transportasi, Irigasi pertanian, kesehatan, pendidikan, partanian, transmigrasi dan lain lain keberhasilan yang dirasakan di masyarakat, terutama kestabilan dan kehidupan yang aman terkendali.

Itulah sebabnya ketika pelaksanaan Pemilu 1999, Golkar masih unjuk gigi, partai terbesar kedua. Muncul *statemen*, atau penilaian di masyarakat, kemenangan Golkar itu mengindikasikan partai ini kuat di masyarakat; ataukah hal itu bisa menjadi pertanda bahwa reformasi itu tidaklah refresentatif keingunan rakyat, wallahu alam bissawab!

ABRI sendiri sebagai kekuatan militer, territorial, terstruktur pada garis komando yang hirarkis, mekanikel dan otomatis telah mempersiapkan diri pada satu posisi menyelamatkan negara bangsa pada berbagai situasi, ABRI telah memiliki apa yang disebut dengan Paradigma Baru Peran ABRI Abad ke XXI. ABRI adalah satu institusi yang senantiasa dinamis reponsif terhadap perubahan (Implementasi Paradigma Baru TNI, 2001).

Sesungguhnya Soeharto sebagai Presiden dan dengan berbagai kedudukan non-pemerintahan, senantiasa sudah menyampaikan, menyebutkannya dalam sambutan di berbagai tempat, bahwa dia sudah ingin berhenti. Salah satunya pada acara hari ulang tahun Golkar ke 33 di Jakarta, dia telah menyampaikan dan meminta Golkar agar "*menyisir*" kembali aspirasi masyarakat tentang apakah rakyat benar benar menginginkannya untuk menjadi Presiden dalam Sidang Umum MPR Maret 1998. Bila tidak, maka dia akan *lengser keprabon mandeg pandito* (mundur dan mendekatkan diri kepada Tuhan).

Akan tetapi pernyataan Pak Harto, yang tidak hanya satu kali dikemukakan selalu ditanggapi sebagai basa basi. Apalagi Pak Harto sebagai orang Jawa dikenal sangat kuat mengimplementasikan simbol simbol kultur kekuasaan Jawa dalam memerintah. Dengan demikian tidak banyak yang bisa memahami isyarat isyaratnya, bahkan mungkin oleh elit politik Jawa (Wall Paragoan, 1998).

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Akhirnya kemudian apa yang terjadi, Soeharto dipaksa berhenti pada tahun 1998, dalam satu gelombang massa yang tidak terbandung. Dalam berbagai bacaan disampaikan bahwa orang – orang di sekitar Soeharto ketika itu, satu persatu menarik diri, hampir separuh menteri menteri tidak berkenan lagi, sebagian ada yang sudah 20 tahun mendampinginya tidak bersedia lagi duduk dalam kabinet yang hendak dirombak. Bahkan ada yang diundang sudah tidak hadir. Harmoko yang ketika itu Ketua DPR/MPR sekaligus Ketua Golkar yang senantiasa ”minta petunjuk” Soeharto, yang menegaskan dan yang mengeluarkan pernyataan bahwa Soeharto didukung mayoritas rakyat Indonesia oleh karena itu pencalonannya oleh Golkar sudah final. Namun ketika Soeharto berada pada detik terakhir kejayaannya, dia berbalik dan menyarankan Soeharto berhenti, setidaknya tidaknya ketika itu Harmoko melalui keputusannya ia menyatakan bahwa akan melakukan Sidang Istimewa untuk pemberhentian Soeharto.

Jalan terbaik bagi Soeharto ketika itu adalah seperti pada kata terakhirnya : ”... kalau begitu saya berhenti”, hari itu tanggal 21 Mei 1998. Ucapannya ini sangat berbeda, kontras dengan pernyataannya tatkala mengucapkan sumpah jabatan 11 Maret 1998, bahwa segala apa yang dilakukannya akan dipertanggungjawabkan kembali di MPR lima tahun yang akan datang. Ternyata kenyataannya berbeda, Soeharto tidak meneruskan jabatannya lima tahun penuh, juga tidak berhenti sukarela dan tidak dimintai pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya separuh waktu, tidak diberi ruang.

Hal yang sama terjadi pada Presiden lainnya, Abdurrahman Wahid misalnya. Seakan akan berhenti itulah titik fokus kepentingan pemberhentian Presiden di Indonesia, sangat politis. Indonesia ini di mata pengamat politik memiliki cara sendiri menyelesaikan masalahnya sekalipun cara itu tidak seperti yang dianutnya.

Oleh karena itu, dalam konteks politik, kejatuhan Soeharto bisa menjadi pelajaran politik sekitar bekerjanya atau cara bekerjanya atau tidak bekerjanya mekanisme sistem politik Indonesia, terutama hubungan peran dan fungsi infra struktur politik dengan supra

struktur politik. Atau seperti apa cara kerja, hubungan dialektika antara infra atau supra struktur politik dengan kelompok kelompok kepentingan (*pressure group and interest group*), termasuk hubungan Pusat dan Daerah dalam skala dinamika politik masyarakat di Daerah.

Pertanyaan ini patut diajukan kepada Partai Pendukung Pemerintah ketika itu, yakni Golongan Karya. Seperti apa dan bagaimana peresapan aspirasi *grassroot* mereka secara struktur organisasi, *personality*, fungsional mengenai pencalonan Ketua Dewan Pembina mereka sebagai Presiden, seperti juga keinginan Soeharto sendiri kepada Golkar untuk "menyisir" kembali aspirasi masyarakat tentang apakah rakyat benar benar menginginkannya untuk menjadi Presiden dalam Sidang Umum MPR Maret 1998.

Pelajaran politik mengenai peristiwa jatuhnya Presiden Soeharto sangat berharga secara khusus mengenai perilaku politik yang tertutup untuk mengatakan atau mengeluarkan satu kebijakan mengenai sudah saatnya Soeharto berhenti. Dalam konteks ini yang patut digeledah adalah Golkar, sekalipun ada beberapa partai politik yang patut terlibat atau dilibatkan mengingat partai partai itu, apapun latar belakangnya mereka masuk dalam siklus sistem politik Indonesia. Namun dalam hal ini, partai partai itu, di luar Golkar, sudah dapat dipastikan tidak bersuara karena kondisi politik yang terbangun secara otoriter ketika itu, tentu tidak memungkinkan mereka bersuara, apalagi bisa dinilai sedang memainkan *trik* politik.

Kejatuhan Soeharto seperti itu, bisa menjadi suatu pelajaran, adalah akibat Sistem yang tidak berjalan baik di negara yang menganut demokrasi namun tanpa perimbangan kekuatan (*balancing power*), semacam oposisi. Sementara itu kelompok oposisi, dapat difungsikan oleh penguasa sebagai alat kontrol yang mengingatkan. Sekalipun mungkin harus selektif memilah.

Terkadang oposisi lebih mungkin "membangunkan" dibanding membuat "terlena". Oposisi selalu siap berseberangan, karena sejak semula posisi memang sudah berbeda; Oposisi selalu bergerak

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

merealisisir situasi terlaksananya proses ganti posisi. Kiranya konsep keberadaan oposisi bisa dimaknai penguasa untuk senantiasa bisa memposisikannya pada proses pengendalian kewenangan, kekuasaan dengan mempersempit dan menutup kemungkinan ada celah penggantian posisi, baik secara konstitusi apalagi melalui gerakan radikalisme anarkis. Kiranya benar ungkapan sebagian orang, bahwa oposisi dapat membuat penguasa selektif memilah, mengidentifikasi secara kritis dan oposisi itu salah satu kebaikan darinya ialah dia melarang kita "tidur siang", oposisi adalah *sparing part*.

Demikian halnya secara struktur Pusat dan Daerah, fenomena bersuara ke atas sudah pasti tidak terjadi pada sistem pemerintahan daerah yang sentralistik. Sentralistik karena para kepala daerah itu, propinsi atau kabupaten kota, posisinya sangat bergantung atau ditentukan pusat (Menteri Dalam Negeri atau Presiden, bergantung levelnya). Kalaupun terdapat mekanisme pengusulan ke atas, dalam hal penentuan Kepala Daerah, bukan rahasia umum jika hal itu atau mekanisme demikian hanyalah "kepura-puraan".

Berkait dengan kejatuhan para Presiden, maka Presiden Soekarno, Soeharto, Habibie, atau pun Abdurrahman Wahid, para Presiden itu, berhenti dari jabatan Presiden dengan cara cara tidak konstitusional, melainkan dengan cara cara politis, tuntutan. Mereka diberhentikan juga tidak melalui mekanisme sistem politik, terutama dalam format dukungan ataupun tuntutan. Atas dasar itu, dapat disimpulkan bahwa kejatuhan para Presiden Indonesia disebabkan oleh faktor faktor politik. Di Indonesia, memang tingkah laku politik serta kultur politik atau sikap sikap politik warga negara cenderung tidak berkarakter.

Selain itu Daerah dengan sistem sentralistik tidak mampu menyuarakan aspirasi masyarakatnya, ternyata ada hubungan antara desentralisasi dengan demokratisasi yang belum dijalani sepenuhnya.

Dari rentetan uraian yang telah dikemukakan, maka dapat disimpulkan bahwa tidak bekerjanya sistem politik Indonesia, disebabkan oleh faktor faktor:

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- a. Rendahnya hubungan komunikasi timbal balik, atau tidak adanya mekanisme kerja antara infra struktur politik dengan supra struktur politik;
- b. Tidak berfungsinya Partai Partai Politik melaksanakan peran politiknya sebagai partai politik;
- c. Terdapatnya sistem pengambilan keputusan yang terpusat;
- d. Tumbuhnya perilaku politik apatis pada sistem yang tertutup;
- e. Lemahnya demokrasi dan kebebasan pers;
- f. Tidak adanya transparansi diantara para pelaku politik dan masyarakat dalam kebijakan dan dalam mengajukan tuntutan atau dukungan;
- g. Rendahnya partisipasi politik warga dan Daerah;
- h. Tidak adanya konstruksi oposisi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- i. Lemahnya pengawasan, baik pengawasan publik, maupun legislatif; dan
- j. Sistem Pemerintahan Daerah yang Sentralistik.

Sesungguhnya kejatuhan para Presiden Indonesia itu, disini digunakan istilahn "jatuh" karena diantara mereka ada berhenti tidak sesuai mekanisme yang diatur konstitusi, mereka berhenti melalui cara seperti diistilahkan *BJ. Boland*, bahwa di Indonesia selalu ada cara menyelesaikan masalahnya. Sekalipun cara itu bukan cara yang dianutnya.

Kejatuhan itu, bukan hanya karena Sistem Politik tidak bekerja. Tidak bekerja dalam artian mentranspormasikan masalah politik kepada mekanisme penyelesaian konflik, pertentangan, perbedaan dan sebagainya, atau tidak bekerja dalam proses "konversi input-output, tuntutan-dukungan" dengan mencermati gejala politik yang senantiasa berkembang secara dinamis namun tidak berpola. Kultur atau budaya politik bersifat sporadis, serta merta. Hal ini diakibatkan oleh masalah-masalah politik yang terakumulasi dan partisipasi politik yang tidak terukur.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Dalam hal ini sistem politik mengalami ke-*mandeg-an*, sehingga penyelesaian masalah dilakukan dengan cara cara politik, cara cara *parlemen jalanan* karena partai politik tidak sepenuhnya menjalankan fungsinya. Kalau kita memakai pendekatan partai politik sesuai pemikiran para pemikir politik (A.Rahman H.I., 2007), antara lain:

- *Miriam Budiardjo*, bahwa partai politik itu adalah kelompok yang bertujuan memperoleh kekuasaan dan merebut kedudukan politik melalui cara yang konstitusional. Miriam Budiardjo spesifik pada "memperoleh dan merebut kekuasaan".
- *Carl J. Friedrich* fokus pada segi penguasaan dan mempertahankan kekuasaan. Carl J. Friedrich juga menekankan aspek idiil dan materiil yang didapatkan anggota partai dari penguasaan terhadap pemerintahan.
- *R.H. Soltau*, menitik beratkan pada "melaksanakan kebijaksanaan umum atas penguasaan pemerintahan".
- *Sigmund Neumann*, menekankan pada aktivitas politik untuk memnguasai dan merebut dukungan rakyat melalui persaingan.

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan para pakar politik tersebut, maka kita dapat menilai bahwa partai politik itu identik dengan kekuasaan, pemerintahan yang diperoleh atau direbut melalui dukungan rakyat dengan cara cara konstitusional dan digunakan untuk menetapkan kebijaksanaan umum yang memberi mamfaat secara idiil dan materiil kepada anggotanya.

Jika demikian halnya, maka "partai" itu seakan akan "untuk partai". Sinyalamen ini diperkuat oleh asumsi bahwa partai partai politik yang ada tidak melaksanakan fungsi fungsinya dimana fungsi fungsi itu berkaitan dengan pelaksanaan kehidupan negara dan pemerintahan secara berkelanjutan yang didukung oleh sistem politik yang stabil.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Berkait dengan adanya dua manfaat bagi anggota, idiil dan materiil, menurut *Carl J. Friedrich* dikaitkan dengan kondisi partai politik yang samar samar dari segi ideologi, asas kepartaian bersembunyi dibalik sikap agresif terhadap perolehan suara, dukungan dari massa mengambang, maka bersamaan dengan itu yang menonjol adalah mamfaat *materiil* dibanding mamfaat idiil, dan dilakukan dengan cara cara inkonstitusional.

Kondisi ini diperparah dengan biaya partai politik yang tinggi, dengan sokongan dari pemerintah yang sedikit, terutama bagi partai bukan pemenang Pemilu atau Pilpres, maka menjamurlah perilaku politik pragmatis membiayai partai dalam bentuk "mahar", biaya "pintu" atau sumbangan sumbangan gratifikasi dari eksekutif kepada anggota fraksi dan sebagainya yang tidak lagi menjadi rahasia umum.

Setelah reformasi 1998, mungkin dalam benak atau pemikiran orang Indonesia dewasa ini, bahwa kondisi sekarang sudah semakin baik atau membaik sebagai buah dari reformasi. Kalau ada yang berpikir demikian, tentulah masuk dalam kategori orang yang bakal kecewa.

Hal hal yang satu persatu diurut sebagai kelemahan orde baru, penguasa yang dijatuhkan itu, tidaklah serta merta diperbaiki dalam metode atau cara reformasi itu sendiri.

Mungkin saja para pejuang reformasi terutama mahasiswa dan pemuda mengalami stress dan prustrasi, melihat keadaan yang tidak malah lebih baik secara riil di lapangan. Bahkan dapat dikatakan mereka para pejuang reformasi terperangkap pada cita ideal mereka, berjuang dan mereka tidak tahu dengan siapa mereka berjuang dan konsep apa yang mereka bawah bersama.

Komentar yang bernada sinis, kecewa sebagaimana pada pragraf sebelum ini, bisa dibenarkan apabila disandingkan dengan kenyataan sekarang. Bukan rahasia jika ada diantara bangsa Indonesia menyatakan secara terang terangan "lebih bagus jaman Pak Harto", bahkan ada diantara orang Indonesia yang menulis pada kaca belakang mobilnya "Rindu Pak Harto".

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Berkait dengan itu beberapa hal perlu diperhatikan untuk merealisasikan cita-cita reformasi:

1. Para penggerak reformasi itu bukannya tidak punya konsep, mekanisme dan perencanaan kerja secara terstruktur dan konseptual, akan tetapi mereka itu tidak punya "kekuatan" yang disebut *power politics*. Akhirnya mereka bekerja merealisasikan cita-cita secara amatir, sendiri-sendiri, tidak melembaga, dan tidak berkelanjutan. Konsep dan cita-cita reformasi terputus dan mengalami distorsi.
2. Di antara mereka penggerak reformasi telah ada diberi kesempatan, tetapi masyarakat menilai mereka tidak melakukan apa-apa. Pertanyaan yang dikemukakan apa yang mereka lakukan, dan apa hasilnya. Hal ini membuahkan kekecewaan, meninggalkan kehampaan dan tidak percaya.
3. Konsep reformasi tidak tersosialisasi secara massif, sehingga orang-orang menerjemahkannya secara bebas, sesuai cara pandang dan kepentingan.
4. Reformasi cenderung dipahami sebagai kebebasan, dan hal ini berefek pada keberutalan, tidak hanya di kalangan orang tidak terdidik, tetapi bahkan sampai pada yang terdidik, Anggota DPR, Pengajar, Tentara, Polisi, Birokrasi.
5. Reformasi juga telah memperlihatkan kelemahan terbesar pada pemerintahan Indonesia, setiap rezim selalu memulai dari awal, konsepsi pembangunan tidak berkesinambungan.
6. Jika Kabinet bertanggungjawab kepada Presiden, maka di dalam ketatanegaraan sistem itu disebut Sistem Presidensial; Jika kabinet bertanggungjawab kepada parlemen melalui perdana menteri, dalam ketatanegaraan sistem ini disebut sistem parlementer; jika seorang anggota kabinet selalu polemik dengan Wakil Presidennya di depan publik, sistem ini tidak ada dalam ketatanegaraan, karena perilaku ini adalah perilaku tanpa tata kramah. Hal ini terjadi di Indonesia sebagai salah satu hasil reformasi.

Catatan untuk hal yang terakhir ini, bahwa hal demikian tidak layak terjadi, karena dapat menjatuhkan kewibawaan pemerintah, merendahkan kepercayaan publik, meresahkan bahkan membuat stress atau bisa membuat masyarakat prustrasi. Lalu hal paling penting, tindakan seperti itu bertentangan dengan DNA birokrasi, menurut istilah Riigs :Struktur, hirarki dan akountabilitas.

## **12. Prinsip Perumusan Kebijakan Negara**

*Harold. Lasswell* dan *Abraham Kaplan* (dalam M. Irfan Islamy, 2002) menyebutkan kebijakan negara sebagai, ” a projected program of goals, values and practices” yaitu suatu program pencapaian tujuan, nilai nilai dan praktek praktek yang terarah. Bahwa pencapaian satu tujuan memerlukan penerapan kebijakan atau intervensi dengan menggunakan nilai yang dianut dan dengan peraktek peraktek yang terarah. Suatu kebijakan semestinya memperhitungkan tujuan, sehingga kebijakan dapat diarahkan kepada tujuan melalui praktek praktek yang terarah dan bukan sekedar konsep kebijakan tanpa tindakan nyata dan arah yang jelas.

Pendapat *Harold Laswell* dan *Abraham* sejalan dengan pengertian yang dikemukakan Amara Raksasataya ( dalam M.Irman Islamy, 2002) bahwa kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Amara Raksasataya menegaskan tiga hal yang menjadi elemen kebijakan: Identifikasi tujuan; taktik strategi yang digunakan; dan penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi tersebut.

Berkait dengan itu, ada baiknya kita memperhatikan hal hal yang berkaitan dengan kebijakan negara menurut Thomas R.Dye (dalam M.Irman Islamy, 2002) yang membagi tiga ciri lembaga pemerintahan memberikan kebijakan, yaitu: Legitimasi, universal dan monopoli.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

1. Legitimasi, yaitu lembaga pemerintah mengesahkan kebijakan negara yang dengan demikian, atas legitimasi itu, maka satu kebijakan yang telah ditempuh berkonsekuensi untuk dilaksanakan, dalam hal ini menjadi kewajiban hukum untuk ditaati semua warga negara dengan tanpa pengecualian;
2. Universal juga berarti bahwa kebijaksanaan yang ditempuh negara menyangkut semua hal, tidak terbatas pada hal tertentu saja dan berlaku umum;
3. Monopoli, negara itu bersifat monopoliti, bersifat memaksa dan bersifat menguasai.

Negara memiliki kewenangan untuk tiga hal ini karena negara bertindak atasnama masyarakat, atasnama kepentingan bersama.

Nicholas Henry (dalam DR.Irfan Islamy,2002) mengelompokkan tipologi kebijaksanaan negara, atas dua tipologi, yang pertama dari pendekatan proses dan tipologi. Kedua, dari sudut hasil atau efek.

Dari sudut proses lebih bersifat "deskriptip" yaitu meliputi usaha untuk menggambarkan bagaimana satu kebijaksanaan negara itu harus diambil. Sementara penganalisaan kebijaksanaan negara dari sudut hasil dan akibat atau efek bersifat "preskriptif", yaitu penganalisaan dari sudut hasil dan efek dengan model : rational-comprehensive dan incremental.

Di dalam satu masyarakat politik senantiasa terjadi tarik menarik kekuatan untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara, tarik menarik itu dilakukan oleh kelompok kelompok kepentingan (*intrest group*) dan kelompok kelompok penekan (*pressure group*).

Menurut teori, kelompok kebijaksanaan negara itu adalah merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tarik menarik itu, maka sistem politik berperan menengahi, termasuk menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok kelompok yang berkompetisi, dengan cara membuat aturan permainan, mengatur kompromi dan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menciptakan keseimbangan kepentingan , kemudian mewujudkan kompromi dalam bentuk kebijaksanaan negara lalu memaksakan berlakunya kompromi tersebut bagi semua pihak (Thomas R. Dye dalam M.Irfan Islamy, 2002).

Memahami hal hal yang diuraikan sekitar kebijaksanaan negara tersebut, dapat dibangun satu metodologie pembangunan politik mengenai efek kebijaksanaan negara yang ditempuh Jokowi-Jk.

Bahwa di awal awal pemerintahan Jokowi-JK dengan Kabinet Kerja terdapat kegoncangan politik sebagai imbas dari *expectasy* masyarakat terhadap mereka berdua dengan segenap kelompok "Indonesia Hebat" yang berkiprah terhadap pemerintah yang berkuasa.

Selain pengharapan yang mereka miliki, yang mungkin berlebih atau tidak memenuhi hasrat yang diharapkan. Terdapat pula pembaharuan mekanisme dan tata cara baru yang selama ini belum ditemukan dan diterapkan dalam pemerintahan, bahkan belum diatur secara organik, namun muncul secara serta merta sebagai satu perubahan atau gaya pemerintahan.

Namun sepanjang hal itu cair dan bersesuai, maka cara baru itu akan dapat diterima dan memberi kontribusi bagi penyelenggaraan pemerintahan, kehidupan bernegara, termasuk cara cara baru berpolitik, dan seluruhnya dapat menjelma menjadi preseden politik. Cara cara baru Jokowi-JK, misalnya:

1. Pembentukan Tim Transisi, Satu hal dalam konteks ini, adalah "Tim Transisi", lembaga ini tidak dikenal dalam ketatanegaraan, namun jika hal ini memberi nilai positif bagi kesinambungan program pemerintahan, maka hal seperti itu patut dilembagakan. Namun apabila tidak, maka Tim Transisi tinggal menjadi sesuatu yang pernah ada;
2. Restrukturisasi Kabinet dan Kementerian, kebijakan restrukturisasi kementerian dan perubahan nomenklatur kabinet sebagai buah pikir Tim Transisi memberi kegoncangan politik, hukum, ekonomi dan sosial;

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

3. Terdapat kebijakan menteri yang membuat Orang Daerah berhati-hati bekerja dan tidak dapat bekerja karena terkendala dengan manajemen keuangan dan mekanisme pencairan serta pertanggungjawaban;
4. Kondisi keterbukaan dan transparansi yang diciptakan secara kultural tidak sesuai dengan lingkungan masyarakat yang belum siap, contoh ketika para anggota kabinet saling cek and recek, cross and balance. Cara ini sesungguhnya sangat tabu dan membuat banyak pihak *shock*, boleh dibilang termasuk para menteri itu sendiri.

Kasus-kasus itu tiba di masyarakat dan direspon secara reaktif, tidak populer, tidak produktif, bahkan dinilai tidak lebih dari euforia kemenangan, realisasi "jualan kampanye" yang salah kaprah. Semua ini merupakan hasil atau efek dari kebijaksanaan yang ditempuh.

Dipahami, bahwa semua yang dilakukan itu, terdapat hal yang belum atau tidak biasa dan belum pernah diberlakukan. Kebijaksanaan yang tidak jamak, bersifat tiba-tiba memang memiliki konsekuensi kontroversi namun terkadang bisa membawa pemikiran baru bagi dunia politik, dan memberi efek yang positif atau sebaliknya. Hal-hal baru tersebut, misalnya:

1. Efek keterbukaan, sebagaimana telah dikemukakan, terdapat menteri yang berani mempertanggungjawabkan pendapatnya di depan publik, bahkan terkesan menantang,
2. Efek kebebasan dan kemauan mendapat dukungan publik atau kehendak meyakinkan publik, memberi *expectasy* kepada publik, di dalam menilai dan memberi pendapat seakan kehilangan kesantunan sehingga hampir tidak bisa dibedakan yang mana menteri, dan yang mana pakar, atau kapan dia menteri dan kapan dia pakar atau kapan dia pelaku dan kapan dia pengamat.
3. Efek terintegrasi, para menteri saling mengomentari karena berpikir kesatuan (*integralistik*) yaitu berpikir terkait, terkesan saling campur.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

4. Efek Efisiensi, larangan instansi pemerintah melakukan kegiatan di hotel. Respon atas kebijakan ini serta merta meluas sampai ke daerah daerah. Muncul ketegangan dan kerisauan di kalangan pengusaha hotel, para pekerja di hotel, para pengusaha dan sopir taksi, para penjual sayuran, ayam dan daging, para satpam, para *cleaning service*, ketakutan karena hotel mereka bakal ditutup dan mereka dirumahkan.
5. Efek Juru Bicara Presiden, peniadaan juru bicara Presiden, karena Presiden mau bicara apa adanya dan langsung ke masyarakat, akan tetapi setelah berulang kali Presiden salah kaprah di depan umum lalu diakomodasilah kritikan kritikan itu melalui pembentukan Tim Komunikasi. Muncul kritikan baru "Apa bedanya Tim Komunikasi dengan Juru Bicara Presiden" Pastilah ada reseningnya, tapi apa perlu dijawab?

Jelaslah bahwa perubahan yang disebabkan oleh kebijaksanaan yang belum populer akan mendapatkan respon yang bervariasi bahkan sampai pada kegelisahan akibat reaksi yang tersebar cepat yang sifatnya reaktif. Kiranya pesan S.P. Huntington, bahwa proses partisipasi politik kepada kelembagaan politik konsekwensinya adalah kegoncangan politik.

Kegoncangan politik bila ditelusuri sesungguhnya bermula atau adalah komulasi partisipasi politik. Kegoncangan itu sendiri adalah sebuah gejala politik atau wujud akhir dari seluruh gerakan atau riak riak yang tersebar secara meluas bergelombang atau simultan. Kegoncangan Politik, pada akhir akhir ini ketika peristiwa peristiwa politik menumpuk di televisi, sepertinya tidak asing lagi. Laksana semua orang sudah melek politik dengan sendirinya. Hanya saja pemahaman mengenai politik, juga tentu bervariasi, bagi setiap orang tentulah berbeda pemahaman, bergantung pengalaman bathin dan nalar politik, penerimaan informasi yang spesifik adalah kepentingan sangat menentukan bagi penilaian kebijaksanaan negara.

### 13. Peran Partai Politik dalam Pembangunan Sistem Politik

Sesungguhnya apa yang digambarkan disini, kegoncangan politik, adalah salah satu konsekwensi politik. Politik itu meliputi bermacam macam kegiatan, baik pada proses penentuan tujuan maupun pada pelaksanaan pencapaiannya selalu dikelola dengan cara cara politik (sistem politik). Pada sisi inilah bersentuhan antara kebijaksanaan negara dengan politik. Kebijaksanaan negara atau dikenal pula dengan kebijaksanaan umum (*public policies*) adalah satu tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Tindakan itu sebagaimana tujuan itu sendiri hanya dapat dilakukan oleh pemilik kekuasaan (*power*) yang berwenang atau pemilik kewenangan (*authority*). Keduanya digunakan untuk melakukan kerjasama maupun untuk menyelesaikan konflik yang ada, baik dengan cara persuasif ataupun kursief (*coecion*). Tanpa unsur paksaan kebijaksanaan hanyalah merupakan perumusan keinginan (Miriam Budiardjo, 2002).

Dalam kehidupan negara selalu dilakoni dengan pendekatan politik, menggunakan politik, karena cara politiklah yang dilegalisasi mendapatkan kekuasaan atau kewenangan.

Agar aktifitas politik dapat terukur, dikelola secara terstruktur, maka diperlukan kelembagaan politik, yang kelak dikenal dengan partai politik. Namun demikian partai politik jangan dianggap sebagai penyelenggara ketatalaksanaan saja, penyelenggara administrasi ketatausahaan saja, partai adalah satu lembaga yang memiliki banyak fungsi, dan idealnya partai partai itu bergerak dalam rangka konstitusi.

*Sigmund Neumann* (dalam Miriam Budiardjo, 1982) menulis mengenai partai politik pada satu sudut pandang yaitu bahwa partai politik sebagai organisasi artikulatif.

Partai politik seharusnya memang menangani hal ini, jika tidak, maka dapat diduga partai politik tidak memiliki kecakapan mengelola keinginan atau aspirasi massa. Itulah sebabnya sehingga *Sigmund Neumann* menekankan para pelaku politik yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada kekuasaan, pemerintahan

dan yang bersaing memperoleh dukungan rakyat harus aktif dalam masyarakat.

Jelas hubungan antara proses artikulasi dengan keaktifan terjun ke masyarakat, karena tanpa keaktifan berhubungan, meresapi keinginan yang berkembang secara meluas, dimana keinginan itu terkadang tidak terinci dan tidak dibahasakan ataupun dituliskan, sehingga memahaminya bisa saja multii intepretatif atau multi tafsir. Permainan intuisi dalam hal ini sangat mendukung, dan intuisi yang tajam, bermula dari kedekatan terhadap masalah dan efektifitas memahami substansi. Partai politik dituntut memiliki kemampuan merumuskan kepentingan masyarakat (artikulasi kepentingan-intrest articulation) dan kemampuan merujukkan kepentingan ( artikulasi kepentingan-intrest aggregation). Disinilah peranan partai politik sebagai perantara keinginan, dan tidak hanya sekedar tetapi memperjuangkan pencapaiannya, dan untuk memudahkannya partai politik menggunakan fungsi fungsi partai politik. Pada umumnya partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi, antara lain:

1. Komunikasi Politik; Jembatan antara yang memerintah ( the rulers) dengan mereka yang diperintah (the ruled). Implementasifungsi ini memposisikan partai politik berperan sentrafugal, menjelaskan kebijakan pemerintah sebaliknya mempromosikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah;
2. Melakukan sosialisasi politik, aktifitas politik dibidang ini adalah pendidikan politik, pewarisan nilai nilai, termasuk nilai nilai yang akan ditranspormasikannya.
3. Sosialisasi politik bersifat normatif, namun tidak dapat dihindari adanya sosialisasi yang bersifat praktice, penggalangan. Efektifitas mengenai hal ini sangat ditentukan oleh masyarakat yang dihadapi;
4. Melakukan rekrutmen politik, fungsi ini mirif atau di dalam skala pelaksanaannya bersentuhan dengan kaderisasi politik. Setiap partai politik dituntut melakukan kaderisasi: kaderisasi

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

konsepsi training dan kaderisasi implementasi penugasan. Partai politik menerjemahkan kaderisasi dengan menyelenggarakan pelatihan dan juga menyelenggarakan rekrutmen, namun terkadang keduanya dilakukan bersamaan dan hampir tidak bisa dibedakan. Di era multi partai dengan sistim distrik yang diterapkan saat ini kaderisasi itu menjadi semu. Terkadang seorang kader partai tertentu dilatih dikader pada partainya, namun tiba tiba bisa direkrut oleh partai lain. Pada sistuasi seperti ini kompetisi partai mencari figur yang menopang perolehan suara partai menunjukkan satu fenomena partai butuh figur, elit atau tokoh dan ternyata dapat diperoleh secara instan. Disamping itu figur atau elit juga butuh partai sebagai "kendaraan", dan pada kasus ini sudah diketahui meluas dan diperlukan "ongkos";

5. Pengatur konflik, sudah dituliskan pada pragraf terdahulu, bahwa partai melakukan fungsi pengaturan konflik. Peran atau fungsi ini sekaligus menjelaskan bahwa sesungguhnya konflik itu sudah aksiomatik sehingga yang diperlukan adalah pengaturannya, karena pengaturan itu sudah *include peredaman*.

Berkait dengan konflik, dan peranan partai politik di dalam meredam konflik, berikut disertakan pada buku ini artikel penulis tahun 2002, yang pernah dimuat pada salah satu media lokal, sekedar sebagai referens atau suplei informasi, sebagai berikut:

### **Konflik dan Partai Politik**

Jika ada di antara kita yang mengimpikan hidup tanpa politik, jangan terkejut jika ada yang ingatkan : hati - hati ! Jangan sampai Anda terjebak pada apa yang disebut tujuan eschatologis para penganut aliran Marxisme yang bercita - cita membangun kembali akhir zaman, suatu pola hubungan yang sempurna dimana politik tidak diperlukan lagi. Samuel P Huntington menyebut yang begini sebagai gagasan *atavistik*, hanya dapat terlaksana apabila perjalanan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

sejarah dibalik, peradaban dihancurkan dan tingkat - tingkat organisasi manusia diperkecil sampai hanya menjadi keluarga dan desa. Menurutnya, di dalam masyarakat sederhana komunitas dapat terbentuk tanpa politik atau setidaknya - tidaknya tanpa lembaga - lembaga politik yang sangat terperinci, sedangkan di dalam masyarakat yang kompleks, komunitas terbentuk oleh satu tindakan politik dan pembinaannya dilakukan melalui lembaga politik.

Jika demikian halnya, sepertinya kita tidak bisa mengelak dari konsekuensi politik. Namupun begitu patut pula dimaklumi jika ada di antara kita sudah cukup gerah atau jera pada politik. Berbicara harus serba hati - hati, bertindak atau berhubungan harus ekstra konfidens, jangan - jangan menjurus ke politik atau dipolitisir orang... Hal ini tentu paradoks dengan beberapa Jenderal (purnawirawan) yang menyatakan diri bergabung dalam salah satu partai yang berbeda. Untuk hal ini lebih bijak jika kita menyadari bahwa hak politik adalah bahagian dari hak - hak pribadi.

Pada spektrum yang lain, seorang teman harus berhitung beberapa kali untuk berkunjung ke suatu tempat (tepatnya rumah) sekedar silaturahmi berminal aidin, berhitung, (karena) takut ditanggapi politis. Demikian pula ketika Pak Harto dilansir akan mendapat pengampunan berupa abolisi dari Presiden alasan pertimbangan kemanusiaan, spontan bermunculan pendapat bahwa hal tersebut akan berdampak politik. "Rencana pengampunan Soeharto justru bisa sangat politis. Nanti bisa ada yang menganggap Presiden hanya cari perlindungan jika ternyata pengampunan itu berdampak sosial politik", demikian Hartono Marjono Anggota DPR RI dari non Fraksi menanggapi akan bergulirnya abolisi itu ke DPR (Fajar 24 Desember). Ide abolisi itu kemudian menjadi polemik antara Menteri Yusril dengan Presiden Megawati, hingga ditelusuri asal muasal sampai kronologi abolisi itu. Terakhir Amien Rais ikut bicara "Bukan masanya lagi Presiden dan Menterinya saling melempar tanggungjawab". Dapat ditebak bahwa fenomena demikian adalah fenomena politik. Politik itu ternyata sensitif, tak ubahnya lidah yang menjilat - jilat ke sana ke mari. Politik itu di

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

sekitar kita laksana udara yang dihirup, begitu dekatnya dengan kehidupan. Bukan hanya bagi kalangan politisi, justru juga bagi yang awam.

Kaum politisi bahkan memahami hal - hal demikian sebagai hal biasa dan mungkin yang demikian itu adalah bahagian dari politik itu sendiri, tetapi bagi kita yang awam bisa bikin sesak. Bagaimana tidak sesak napas, ika kita amati dan ternyata: di dalam politik lawan dan kawan tidak tetap batas batasnya, bahkan kadang bersinergi. “Di dalam politik tidak ada yang abadi kecuali kepentingan“... Identik dengan ini adalah pernyataan Cicero yang menyatakan bahwa ada dua ciri komunitas politik, yaitu kesepakatan umum atas hukum (*consensus iuridis*) dan hasrat untuk mencapai keuntungan (*utilitatis communitio*) timbal balik. Politik identik dengan *interes* dan mungkin itu sebabnya sehingga selalu bermuara pada konflik.

*David Jery* dan *Julia Jery* dalam *Collins Dictionarry Of Sociology* menyebutkan bahwa secara Sosiologis konflik menyatu pada perjuangan terselubung antara individu-individu atau kelompok dalam masyarakat. Salah satunya adalah partai politik. Konon secara historis lembaga politik terbentuk sebagai hasil interaksi dan akibat konflik yang terjadi antara berbagai kekuatan sosial. Konflik itu terjadi antara sesama partai dan di antara keseluruhan kekuatan politik. Demikian menurut Arbi Sanit dalam bukunya *Sistim Politik Indonesia* sambil megutip pendapat *Duverger* yang membagi atas tiga tipe konflik : Pertama konflik yang sama sekali tidak mempunyai dasar yang prinsipil ; Kedua konflik yang timbul karena terdapat perbedaan mengenai bagian - bagian dari satu prinsip itu sendiri ; dan ketiga konflik yang sama sekali bertolak dari satu prinsip dasar.

Kalau kita telusuri konflik partai di tanah air, pada dasarnya berkisar pula pada tiga jenis konflik yang di utarakan oleh *Duverger* itu. Bahkan bisa dikatakan konflik jenis ketiga mengandung potensi yang senantiasa dapat merebak, yaitu konflik mengenai dasar negara. Di jaman Orde Lama penyelesaian konflik jenis ini diselesaikan Soekarno dengan cara dekrit, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, bahkan kemudian Soekarno melakukan proses pelembagaan

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

NASAKOM bagi partai - partai politik. Hal mana sudah menjadi angan - angan Soekarno sejak dulu, ketika masih Pemuda di PNI 1930, angan - angan mensinkretiskan tiga ideologi : Nasional, Agama dan Komunis. Bahkan dalam Pidato tanggal 17 Agustus 1958 Soekarno mengemukakan maklumat Pemerintah No. 3/ 1945 yang melahirkan banyak partai, sebagaimana di kemukakan oleh Wall Paragoan dalam buku *Supremasi Sipil Lewat Multi Partai*, Soekarno mengemukakan: maklumat itu telah membawa bencana. Analisa mengenai upaya penyelesaian konflik oleh Soekarno dengan cara seperti itu dipermaiklumkan bahwa hanya meyoroti upayanya bukan intensitasnya atau keberhasilannya, mengingat Soekarno tidak pernah berhasil melaksanakan ide dan rencananya untuk menyederhanakan sistim kepartaian secara berarti. Alfian dalam "Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia " menyatakan suasana ketidak stabilan yang tumbuh dan berkembang di jaman rezim Soekarno telah menjadikannya seorang tawanan dari pertentangan - pertentangan politik yang tidak pernah berhenti antara kekuatan - kekuatan politik yang berada di sekitarnya atau di bawahnya.

*Herbert Feith* mengungkapkan bahwa antara tahun 1963 - 1965 terjadi persaingan yang sengit antar partai, sebagai keprihatinan partai non komunis terhadap kemajuan golongan komunis.

Dijaman Orde baru, untuk meredakan konflik mengenai dasar negara, Soeharto menjadikan Pancasila sebagai satu - satunya azas setelah sebelumnya mempusikan beberapa partai menjadi dua dan satu organisasi sosial politik dikenal dengan Golkar.

Satu hal yang menarik untuk di catat bahwa perbedaan yang jelas antara Soekarno dan Soeharto dalam hal ini adalah apa yang dikemukakan Alfian bahwa Soekarno terutama mengandalkan kekuasaan pada pengaru kharismanya sebagai seorang Pemimpin dan pada kepandaiannya memegang kunci keseimbangan antara kekuatan - kekuatan politik yang saling bersaing dan bertentangan, dalam hal ini AD dan PKI. Sementara itu Soeharto terutama mengandalkan kekuasaannya sebagai kepala eksekutif membangun organ - organ politik yang kuat, militer dan Golkar.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Dewasa ini konflik dasar negara yang terjadi diantara partai - partai politik dapat dikatakan tidak sesengit yang lalu, minimal hal demikian tidak nampak secara utuh dipermukaan, tetapi dapat kita menggerutuh bahwa partai-partai yang ada sekarang tidak berkuku dan tidak bergigi meredam konflik dimasyarakat.

Konflik sosial itu sebenarnya tidak perlu terjadi apabila partai-partai politik yang ada mampu memerankan fungsinya sebagai sarana pengatur konflik. Dalam kondisi demikian pemerintah harus punya terapi penyelesaian. Mungkin patut di renungkan prediksi politik 2002 “ Indosiar “, selasa 2 Januari, bahwa Presiden diharapkan memiliki kelincahan dan kelihaian menempatkan diri pada konflik partai dan tidak memihak pada konflik intern partai.

Menghendaki Megawati tidak terjebak dalam konflik intern partai, tentu sangat dilematis jika Megawati di hadapkan pada kemelut PKB. Andilnya memecah partai itu tidak dapat dipungkiri. Bukan hanya karena Matori Abduljalil berpihak pada pelaksanaan “SI - 2002 “, tetapi juga karena Matori kemudian mendapat legitimasi (pengakuan) setelah ditunjuk menjadi Menteri.

Selain itu dapatkah Megawati menghindar dari “ elu-elukan warna merah “ yang menyambutnya ketika berkunjung ke satu daerah. Pada satu sisi ia harus bersifat netral agar tidak mengkhusus pada satu organ politik saja seperti yang terjadi di masa lalu, yang hubungannya bisa berlalu begitu saja jika terjadi hal-hal yang *crusial*. Pada sisi lain partai-partai politik yang ada tidak dapat menyajikan pemecahan yang bersifat teknokratis bagi permasalahan general yang kita hadapi.

Partai - partai itu cukup dapat bergelut dengan masalahnya sendiri. Justru itu jangan tersinggung jika Rahman Arge (Fajar 30 Desember) mengajak kita tertawa - tawa biar tanpa alasan karena “dunia politik kita telah mengambil alih kaca mata kuda yang cuma bisa menjangkau (Vision 2004)“. jika demikian halnya partai politik kita sekedar kontestan pemilu ! (Tulisan ini pernah dimuat di Harian Fajar awal Januari 2002)

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Pergolakan politik menghadapi kegoncangan politik, laksana menghadapi badai, menyerang dari semua penjuru, berputar seperti halilintar. Nampaknya mengelola konflik bisa dianalogkan dengan mengelola badai. Semboyan Bugis-Makassar "Tidak ada pelaut ulung lahir di laut tenang". Kita menghadapi badai sambil bekerja laksana proses *social learning* dalam teori belajar sosial. Dalam hal ini, diperlukan formulasi informasi dan cara yang tepat sosialisasi yang tepat. Sosialisasi sudah termasuk sebagai salah satu cara melakukan perbaikan. Terkadang sesuatu yang baik terkendala pada cara melakukan kebaikan, sosialisasi adalah gabungan menyeluruh, antara promosi, hak paten dan pertanggungjawaban.

*Jhon Peter Netti* dalam tulisannya "*Strategis in Study of Political Development*" dalam Juwono Sudarsono, (1976), bahwa dalam ilmu ilmu sosial perumusan tertinggal sedikit di belakang peristiwa peristiwa nyata dalam kehidupan. Masalah masalah timbul barulah usaha usaha untuk mengatasinya menyusul. Oleh karena itu, jika masalah masalah yang telah diuraikan disadari, maka membenaran perlu segera mengejar agar tidak tertinggal hanya karena menyusun metodologie atau pledoi. Hal terpenting dalam hal ini yaitu adanya kemauan mengejar ketertinggalan, dan kemauan mengejar ketertinggalan itu memberi efek pembangunan politik sekaligus pembelajaran.

Sumbangan terbesar terhadap ilmu ilmu sosial adalah keterbukaan di dalam menelaah yang sesungguhnya. Artinya dalam penyelenggaraan praktek politik, boleh ada kepentingan subyektif yang disebut politik, namun untuk kepentingan makro lebih luas dan fundamental, kepentingan ilmu pengetahuan, khususnya politik, maka keterbukaan lebih bermakna, implementasi politik menjadi metodologie penelitian bagi kepentingan teori. Sekalipun cost penelitian seperti ini lebih mahal karena mengandung social cost yang tidak ternilai.

Mungkin inilah yang dimaksud *Jhon Peter Netti*, bahwa proses mengejar ketertinggalan memiliki ciri ciri dramatis, semacam *Umwailzung der Wisseenschaft* yang telah dianalisa oleh

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Thomas Khun dalam *The structure of Sccientific Revolution*. Intinya dalam ilmu ilmu sosial, termasuk di dalamnya pengembangan teori teori pembangunan politik pensyaratan pensyaratan ketat teoritis tidaklah selalu dipertahankan, bergantung kemauan mengejar ketertinggalan dan menemukan hal baru sebagai cara cara baru yang berlaku sebagai perbaikan.

Dalam kehidupan sosial, ternyata diperlukan tindakan perubahan dengan melakukan apa yang disebut dengan *ship paradigma*, perubahan paradigma, cara pandang terhadap sesuatu bisa berbalik karena pilihan pilihan selalu terbuka banyak, sisa perlu belajar pada preseden preseden yang ada, contoh contoh yang ada, bisa baik dan bisa buruk, dan keduanya mengandung unsur pendidikan, memberi pembelajaran dan dapat dipelajari serta dapat mengajarkan.(idp)

## PENUTUP

Kiranya patut diingat, bahwa Negara kesatuan tidaklah resisten dengan desentralisasi, melainkan desentralisasi adalah jalan keluar bagi problematika Negara kesatuan, maka tidaklah tepat alasan membatasi otonomi dalam rangka Negara kesatuan. Desentralisasi hendaklah dimaknai sebagai fasilitasi atau praktek penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis melalui otonomi seluas luasnya.

Hal ini akan semakin logis, apabila disadari bahwa “di daerahpun” terdapat dewan perwakilan rakyat, sebagai satu aspek kedaulatan rakyat sekaligus aspek demokrasi. Tidak malah sebaliknya, produk produk legislatif diberedel kementerian dalam negeri. Bukankah ini merupakan prilaku politik sentralistik dalam pemerintahan? Lalu apanya yang demokratis. Kalaupun hendak dikatakan demokratis, maka itu hanya tujuannya, bukan prosesnya. Praktek inilah yang dikenalkan para pakar sebagai “simbolisme demokrasi”.

Terkesan, dalam perspektif yang skeptis, sehingga patut dikaji bagi kepentingan pembangunan politik, bahwa prilaku politik pemerintahan kita masih mewarisi traumatic kerajaan Belanda di dalam memberi otonomi kepada Negara jajahan, ketakutan daerah jajahan itu melepaskan diri merdeka.

Jika pemerintah tidak segera melakukan perubahan politik desentralisasi, maka apa yang dikhawatirkan kelak akan terjadi yaitu bila mana hal tersebut menjadi kebutuhan yang tidak bisa dihindari atas nama kesejahteraan, demokratisasi, dan hak azasi.

## DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA

Di awal awal kemerdekaan, perilaku politik menjaga NKRI adalah pendekatan persatuan, kedaulatan. Dalam perjalanan panjang bangsa ini, setelah melewati fase fase pergolakan politik ideology, lalu pada fase pergolakan politik kekuasaan, berubah kepada semangat atas nama rezim, nama besar, pemulihan sejarah yang cenderung membatasi pemungutan alternatif alternatif yang bersesuaian ketimbang simbolisme yang tidak berisi dan bahkan mungkin tidak lagi relevan.

Kiranya patut disadari luka sejarah tidak dapat diobati dengan upaya rehabilitasi melalui retorika simbolisme. Sejarah telah menulis dirinya sendiri, ke depan diperlukan terapi mewujudkan impian sejarah dengan cara tersendiri sesuai zamannya. Ditawarkan pendekatan kesejahteraan yang bertumpuh pada keadilan sosial. yang dalam bahasa pembangunan ekonomi: pertumbuhan dan pemerataan. Tahapan ini sebagai tahapan selanjutnya atau pergantian dari pendekatan politik dan kekuasaan.

## DAFTAR PUSTAKA

1. A.A. Sahid Gatara, Ilmu Politik : Memahami dan Menerapkan, Pustaka Setia, Bandung, 2009
2. Ahmad Syamsuddin Suryana,Ir, dkk, 2007 Iklim Investasi Daerah, Konrad Adenauer Stiftung e. v., Jakarta
3. Arbi Sanit, Sistem Politik Indonesia, Penghampiran dan Lingkungan, Yayasan Ilmu Ilmu Sosial (YIIS) Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP) Universitas Indonesia, Jakarta, 1980
4. Appleby, P. 1952. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Lousiana State University Press.
5. Astrid Susanto, 1999, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Putra A Bardin.
6. Bintaro, Tjokroamidjojo. 1991. *Pengantar Administrasi*. Jakarta: LP3ES.
7. Bird, Richard, M and Francois Vaillancourt. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Bungin, B. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta: Raja Grafindo..
9. Budi Cahyati Sugijanto Soegijoko dkk,2005. *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*,Yayasan Sugijanto Soegijoko dan Urban and Regional Development Institut, Penerbit Fakultas Ekonomi. Jakarta
10. Budiardjo, Miriam,1982, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta Pt. Gramedia.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

11. \_\_\_\_\_, 2002, Dasar Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta
12. Beilharz Peter, 2005. Teori Teori Sosial, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
13. Crouch, Harold, 1991, Militer dan Politik di Indonesia, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
14. Cheema, G. Shabir dan Dennis A. Rondinelli, (ed), 1983, Decentralisation and Development, Policy implementation in Developing Countries. California : Sage Publication , Inc, Beverly Hills
15. David Osborne dkk, 2004 Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, PPM, Jakarta
16. Dann Suganda, 1981, Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Sinar Baru, Bandung
17. Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. 2004. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E Sharpe.
18. Diamond, Larry & Marc F. Plattner (ed.), 2000, Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi, Pt. Raja Grafindo Persada Jakarta
19. Dillon, HS. 2003. *Permasalahan Kelembagaan dalam Otonomi Daerah*. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah, 20 Maret 2003, Jakarta
20. Dwivedi, O. P. dan Jabbara, J. G. 1989. *Public Service Responsibility and Accountability in J. G. Jabbara and O. P. Dwivedi (eds), Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press.
21. Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt, 2007, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford : Oxford University Press
22. Fred R. Von Der Mehden, 1987, Politik Negara Negara Berkembang, Bina Aksara, Jakarta

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

23. Gaspersz, Vincent. 2004. *Perencanaan Strategik untuk Peningkatan Kinerja Sektor Publik: Suatu Petunjuk Praktek*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
24. Gie, The Liang, Drs, 1968 *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, sutu analisa tentang masalah masalah desentralisasi dan penyelesaiannya, Gunung Agung, Jakarta
25. Goulet, Denis, 1977, *The Cruel Choice; A New Concept in The Theory of Development*, Atheneum, New York
26. Hadi Sabari Yunus, 2005, *Klasifikasi Kota*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
27. Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI PRESS, Jakarta
28. Hardiman F. Budi, 2010. *Ruang Publik; Melacak Partisipasi Demokratis dari Polis sampai Cyberspace*, Kanisius Jakarta
29. Haque, M.S. 1994. *The Emerging Challenges to Bureaucratic Accountability: A Critical Perspective*, in A. Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.
30. Henry Pratt Fairchild (ed.), 1977, *Dictionary of Sociology*, New Jersey: Littlefield, Adams, Co.
31. Huntington, Samuel P., 1995, *Gelombang Demokratisasi Ketiga dalam Abadi*, Setiawan dkk, Jakarta Pt. Pustaka Utama Grafiti.
32. \_\_\_\_\_, 1983, *Tertib Politik di dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*, Rajawali Jakarta
33. Humhreys, Peter C. 1998. *Improving Public Service Delivery*. Ireland: Institute of Public Administration.
34. Hoessein, Benyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Negara Vol. II*, No. 02, Maret LAN, Jakarta
35. Islamy, Irfan DR.M, 2002 *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
36. Iver, R.M. Mac. 1950, *The Modern State*
37. J. Bronowski, 1976, *The Ascent of Man*, London: BBC.

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

38. James Mac Gregor Burns, 1978, *Leadership is One of The Most Observed and Least Understood Phenomena on Earth, Leadership in Local Government : Decision, Action, Results (DARE) Programme*, World Bank, Ministry of Foreign Affairs and Lee Kuan Yew School of Public Policy, 2011, Singapore
39. Jatmika, Sidik, 2001 *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta
40. Sudarsono, Juwono, 1985 *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia Jakarta
41. Jo Santoso, 2006, *Kota Tanpa Warga*, Jakarta: KPG-Centropolis.
42. Kimberly Nelson, Ph.D, 2011 *Innovation in Local Government*, International Training Office Northern Illinois University, DeKalb, Illinois, USA
43. Marbun, B.N., SH, 2005, *Otonomi Daerah 1945-2005, Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
44. McCallum, B. 1984. *The Public Service Manager: An Introduction to Personnel Management in Australia Public Service*. Australia: Longman, Cheshire
45. Manan, Bagir, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Undang Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta
46. \_\_\_\_\_ 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang Undang Pelaksanaannya*, Unsika, Karawang
47. Mishra, Satis. 2003. *Desentralisasi di Indonesia: Beberapa Pemikiran Dasar*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jakarta, 20 Maret 2003.
48. Moenir, H. A. S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
49. Kacung Marijan, 2011, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta
50. Kartasmita, Pius Suratman. 2006. *Bringing The Public Back In*. Graha Ilmu Yogyakarta

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

51. Khusaini, Mohammad. 2006. *Kajian Desentralisasi Fiskal, Pengaruhnya Terhadap Efisiensi Ekonomi Sektor Publik, Pertumbuhan Ekonomi Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat (studi pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur)*. Disertasi (tidak diterbitkan). Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang
52. Keraf, Sonny Dr.A, 1996 *Pasar Bebas Keadilan & Peran Pemerintah, Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*, Kanisius, Malang: Jogyakarta
53. Koseomahatmadja, R.D.H., 1979, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung
54. Koswara, Ekom, 2001, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*, Yayasan Priba, Jakarta
55. Kotler, Philip. 2000. *Manajemen Pemasaran Edisi Milenium*, Pearson Education Asia, Jakarta
56. Latief, H. Abdul, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Jogyakarta
57. Lubis, M. Solly (SH), 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung
58. McCallum, B. 1984. *The Public Service Manager: An Introduction to Personnel Management in Australia Public Service*. Australia: Longman, Cheshire.
59. Mahardika, Timur. 2000. *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah*. Lapera Pustaka Utama. Jakarta.
60. Maniruzzaman, 1998, *Militer kembali ke Barak sebuah Studi Komparatif*, Pt. Tiara Waca Yogya, Yogyakarta
61. Marbun, B.N., 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
62. Markus Zahnd, 1999 *Pembangunan Kota Secara Terpadu*, Soegijapranata University Press, Semarang
63. Masoed Mochtar dkk, 1982 *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press. Yogyakarta

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

64. Mardiasmo. 2002. *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. ANDY, Yogyakarta
65. Michael E. Porter, 1998, *The Competitive Advantage of Nations*, London: MacMillan.
66. Minocha, O. P. 1983. *Accountability in Public Sector Enterprises*, *Indian Journal of Public Administration*. \_\_\_\_\_
67. Mishra, Zulfan Tadjudin dan Widjajanti. 2001. *Aspirasi terhadap Ketidakmerataan.*, UNSFIR (working paper). \_\_\_\_\_
68. Mishra, Satis. 2003. *Desentralisasi di Indonesia: Beberapa Pemikiran Dasar*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah, 20 Maret 2003, Jakarta
69. Mukhopadhyay, A. 1983. *Administrative Accountability: A Conceptual Analysis*, *Indian Journal of Public Administration*. \_\_\_\_\_
70. Muluk, Khairul M.R. *Desentralisasi: Teori, Cakupan dan Elemen*. Jurnal Administrasi Negara Vol. II No. 02 Maret 2002. \_\_\_\_\_
71. Murtyoso, Cahyo Hatta. 2006. *Privatisasi Sebagai Upaya Peningkatan Pelayanan Umum*. Online. ([www.bangda.depdagri.go.id/mo\\_dules.php?](http://www.bangda.depdagri.go.id/mo_dules.php?)). Diakses 18 Januari 2007.
72. Muslim Mufti, 2013, *Teori-teori Politik*, Pustaka Setia, Bandung
73. Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, 1984 *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Universitas Press, Yogyakarta
74. Moenir, H. A. S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara, Jakarta
75. Ndraha, Thaliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
76. Nugroho, Rian dkk 2008 *Ombudsman dan Desentralisasi: Perspektif Pembentukan Ombudsman Daerah Kota Makassar*, Kemitraan, Jakarta
77. O'loughlin, M. G. 1990. *What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

78. Oluwu, D. dan Ayeni, V. 1989. *What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It ? Administration and Society*.
- 
79. Prasojo dkk. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik*. YAPPIKA, Jakarta Timur
80. Partowidagdo, Widjajono. 2004. *Mengenal Pembangunan dan Analisis Kebijakan*. Program Pascasarjana Studi Pembangunan, Institut Teknologi Bandung.
81. Paragon, Wall, 1998, *Membangun Supermasi Sipil Lewat Multi Partai*, Misaka Galisa, Jakarta
82. Patarai, Idris, 2006. *Pembangunan Berkarakter, Mengubah yang Semu Menjadi Nyata*, Hasanuddin University Press, Makassar
83. Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta: Yayasan Obor dan Transparency International Indonesia.
84. Putra, Muslimin B. 2006. *Politik Perpajakan dan Partisipasi Publik*. Bisnis Indonesia, Jakarta
85. Pide, Mustari, Dr., Haji. 1999 *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta
86. Rahman, A.H.I. 2007 *Sistem Politik Indonesia*, Graha, Ilmu Jogyakarta
87. Riggs, Fred W. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
88. Seers, Dudley; *The Meaning of Development*, bagian dari *The Meaning of Development*; Dalam *International development Review* Vol.11, No.4; 1969
89. Sirajuddin, Ilham Arief. 2005. *Reorganisasi Birokrasi Pelayanan Publik*, Hasanuddin University Press, Makassar
90. Sumaryadi, I. Nyoman, Dr. Drs, M. Si, 2005 *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama Jakarta

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

91. Suny,Ismail,Prof.Dr.,SH.,M.C.I., 1983, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru Jakarta
92. Soleh, Chobib,Drs,MM, 2000, Pamong Praja dalam Perspektif Sejarah, Depok Citra Utama
93. Ramlan Surbakti,1992, Memahami Ilmu politik, Gramedia Widisarana Indonesia, Jakarta
94. Rasyid, Muhammad Ryas. 1997. *Makna Pemerintahan-Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Yarsif Watampone.
95. Ravidar Kumar, 2009, "Trends in Urban Growth and Objectives of Sound Planning", <http://townplanninglectures.blogspot.com/2009>; wikipedia/Lewis Mumford; Parsudi
96. Riggs, Fred W. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
97. \_\_\_\_\_ 1957. *Agraria and industria - towards a typology of comparative administration*, dalam W. J. Siffin, Ed. *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, Indiana University Press.
98. Rusadi Kantaprawira,1988, *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung
99. Rustiadi Ernandkk,2009 *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*,Yayasan Obor, Jakarta
100. Scott, Foresman and Company; dan Arnold Toynbee, 2006 (1976), *Sejarah Umat Manusia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
101. Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani (ed),2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif*, Fokus Media, Bandung
102. Sahya Anggara, 2013, *Sistem Politik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung
103. Saurip Kadi,2000 *TNI-AD Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*,PT PustakaUtama Grafiti, Jakarta
104. Saleh, Chairul dan Muluk, M.R. Khairul. 2006. *New Public Service dan Pemerintah Lokal Partisipatif*. *Jurnal Administrasi Negara Vol. VI Nomor 1 September 2005 -*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

- Februari 2006. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang
105. Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
  106. Silalahi, Ulbert. 1989. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*, Sinar Baru Algensindo, Bandung
  107. Seers, Dudley; 1964, *The Meaning of Development*, bagian dari *The Meaning of Development*; Dalam International development Review Vol.11, No.4.
  108. Setia Basri, 2012, *Sistem Politik Indonesia*, Indie Publisting, Depok
  109. Suharyadi, Asep. 2003. *Otonomi Daerah dan Pemberantasan Kemiskinan. Laporan Penelitian* (tidak diterbitkan), SMERU Institute
  110. Suharyo, Widjajanti. 2002. *Indonesia's Fiscal Decentralization: A Preliminary Assessment of The First Year Experience*, UNSFIR (Working Paper). \_\_\_\_\_
  111. Sutopo, H. 2000, *Pengantar Penelitian Kualitatif. Dasar-dasar Teoritis dan Prakti.*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta
  112. Suwandi. 2001. *Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah dalam Berita IPTEK* November 3, 2001. \_\_\_\_\_
  113. Sutiyo, 2007, *Megapolitan*, Elex-Media/Gramedia, Jakarta
  114. Suparlan, 2007, "Megapolis: Sebuah Peluang vs Ancaman bagi Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat", Universitas Indonesia, Jakarta
  115. Suny, Ismail, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, 1983, Aksara Baru, Yogyakarta
  116. Solly Lubis, M 1983. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung
  117. Todaro, Michael. P. dkk, 2004, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Erlangga, Jakarta

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

118. Toni Andrianus Pito, Dkk, 2013, *Mengenal Teori Teori Politik ; Dari Sistem Politik Sampai Korupsi*, Nuangsa Cendikia, Bandung
119. Thomas J. Sullivan, 2001, *Sociology: Concepts and Application in a Diverse World*, Allyn & Bacon, Boston
120. T. Walter Wallbank & Alistair M. Taylor, 1956, *Civilization: Past and Present*, Chicago:
121. Vasques dkk. 2001. *The World Bank, "Concept of fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, 2000, World Bank.
122. Yamin, Muhammad, Prof. Mr. H., 1961 *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
123. Yahya Muhaimin dan Colin Mac Andrews, 1985, *Masalah Masalah Pembangunan Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
124. Yunus, 2005, *Megapolitan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

**PUBLIKASI RESMI:**

1. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
2. *Undang-Undang Otonomi Daerah*, Permata Press, 2009
3. *Undang-undang No.12 Tahun 2008. Perubahan Kedua UU No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.*
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. \_\_\_\_\_ *Bahan Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Garis Garis Besar Haluan Negara, BP-7 Pusat*, 1990
6. \_\_\_\_\_ *Tudjuh Bahan2 Pokok Indoktrinasi, Dewan Pertimbangan Agung*, 1960
7. \_\_\_\_\_ *Panduan Pemasarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR- RI*

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

8. \_\_\_\_\_ *Membedah Fenomena Korupsi, Analisis Mendalam Fenomena Korupsi di 10 Daerah di Indonesia, Transparansi International Indonesia*
9. \_\_\_\_\_ *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Saran dan Solusi), Formappi, Jakarta, 2005*
10. \_\_\_\_\_ *Himpunan Peraturan Otonomi Daerah, Pustaka Antara Utama, 2001*
11. \_\_\_\_\_” *Indeks Pelayanan Publik di Daerah*”, 2006, Laporan Penelitian, Jakarta: LAN.
12. Prakarsa, 2010. *Inovasi Sosial Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik, hasil penelitian*
13. \_\_\_\_\_ , Penelitian Prakarsa, 2010, *Inovasi Sosial Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik.*
14. \_\_\_\_\_, *Jurnal Sekretariat Negara*, 2010. *Negarawan, Jakarta, Sekretariat Negara.*
15. -----” *Agraria and industria -towards a typology of comparative administration*”, dalam *W. J. Siffin, Ed. Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, Indiana University Press, 1957.
16. \_\_\_\_\_”, 2001, *Implementasi Paradigma Baru TNI dalam Berbagai Keadaan Mutakhir, Markas Besar Tentara Nasional Indonesia.*
17. \_\_\_\_\_, 2000, *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah, Timur Mahardika, Yogyakarta*
18. \_\_\_\_\_, World Bank. 2000. *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview.*

## BIODATA

### PROF. DR. AMIR IMBARUDDIN, PH.D.

Saya, Amir Imbaruddin lahir di Makassar 7 Juni 1964. Di kelas VI Sekolah Dasar, menjelang ujian akhir, sekolah meminta identitas siswa untuk keperluan ijazah. Karena “sok tahu”, tanpa bertanya kepada orang tua, saya memberi data kelahiran 6 Juli 1964, bukan 7 Juni. Karena kesalahan ini, sejak saat itu, semua dokumen administrasi atas nama saya sengaja “disalahkan” atau diseragamkan menjadi 6 Juli 1964. Jangan heran apabila setiap tahun, saya sering mendapatkan ucapan selamat ulang tahun dari teman-teman dan keluarga dua kali.

Saya menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah saya di Malino, kota kecil di Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, yang dulu, hawanya sejuk cenderung dingin. Sekarang tidak dingin lagi. Setamat Sekolah Menengah Pertama pada tahun 1980, saya melanjutkan pendidikan pada Sekolah Teknologi Menengah Atas (STMA) di Makassar. Berbekal ijazah sekolah kejuruan di bawah Kementerian Perindustrian ini, tahun 1983, saya merantau ke Samarinda, bekerja pada salah satu perusahaan Kelompok Georgia Pacifik, milik konglomerat, pada saat itu, Bob Hasan.

Tiga tahun di Samarinda, saya memutuskan “pensiun” dan kembali ke Makassar, mendaftarkan diri menjadi siswa pada SMA YAPIP Sungguminasa, Gowa. Berbekal ijazah sekolah ini, tahun 1986, saya melanjutkan pendidikan ke Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) Makassar. Bukan UNM. Menyelesaikan pendidikan di kampus “tetap jaya dalam tantangan”, ini tahun 1990, saya menjadi sekretaris, penerjemah, sekaligus *office boy*, seorang konsultan asal Canada yang sedang membangun Fakultas Ilmu

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Kelautan (*marine science*), Universitas Hasanuddin. Di kampus ini, saya bertemu Kemala Anugrah, istri saya, mahasiswa kelautan yang paling cantik saat itu. Setahun di proyek ini, saya kemudian bekerja pada Konsulat Jendral Jepang di Makassar.

Tahun 1993 saya mendaftar menjadi pegawai negeri sipil di Lembaga Administrasi Negara Kantor Perwakilan Sulawesi Selatan di Makassar. Tahun 1994, SK PNS 100% belum turun, saya mendapatkan beasiswa Pemerintah Australia untuk melanjutkan pendidikan *Magister Development Administration* pada *National Centre for Development Studies (NCDS)*, *Australian National University (ANU)*, Canberra, Australia dan selesai pada tahun 1996. Tiga tahun kemudian, saya kembali ke Canberra untuk melanjutkan pendidikan program doktor dan selesai pada tahun 2003. Tahun 2010 saya mendapatkan penghargaan dari pemerintah dan diangkat sebagai Guru Besar Bidang Pelayanan Publik pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN) Makassar. Selain pelayanan publik, saya juga tertarik pada topik-topik korupsi, akuntabilitas, dan kinerja sektor publik.

## TENTANG PENULIS

Sehari hari disapa Idris Patarai dari nama lengkap Haji Muhammad Idris Patarai, terdaftar di catatan sipil dan Badan Administrasi Kepegawaian Negara: lahir 31 Desember 1957. Sekarang tenaga fungsional dosen pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Regional Sulawesi Selatan.

Menempuh pendidikan: S1 Sospol-Pemerintahan Universitas Hasanuddin (1986); S2 Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin (2000); S3 Administrasi Publik Universitas Negeri Makassar (2010). Mengikuti training, conference, roundtable dan Ibadah diluar negeri: (1) Mewakili pemuda Indonesia dalam Program Pertukaran Pemuda di Jepang, *The Friendship Programme Indonesia – Japan 21<sup>th</sup> Century*, Tahun 1986; (2) Safari Investor ke Thailand dan Taiwan, *The Mission Investment Taiwan and Thailand*, Tahun 1997. (3). *International Conference on Eco Cities and Workshop for Esat Asia Pilot Eco Cities, 2010, in Yokohama, Japan*; (4) *Training of Leadership in Local Government: Discussion, Action, Result (Dare) Conduct by: Lee Kuan Yeuw School of Public Policy and World Bank Institute, S.Pingapore 2010*.(5) *Training Programme for Local Government Official by Northen Ilinouis University –USA, 2011*; (6). *Wastewater Treatment Management in Bangkok Thailand, 2011*. (7) *The 9th Biennial Conference of Asian Association of Psychology Kunming- China,2011*.(8) *Training Effective Urban Infrastructure Programme – Mayor and Exekutive Roundtable – Cities Development Iniatiasi –ves for Asia (CDI), 2012 in Singapore*; dan (9) Ibadah Haji, Arab Saudi-Mekah-Madina (2006 dan 2009), Umroh (1999)

Menikah dengan Sarminaliah (1991) dan dikaruniahi 3 (tiga) anak, masing masing : Thathmainnul Qulub Mallagenni (sedang

**DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM  
PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

menempuh pendidikan dokter di Unhas-Makassar); Muhammad Ishlah Manessa (kini di Newcastle University-Psb, Singapura); Tabayyun Pasinringi (menekuni cita citanya menjadi public relation, kini studi di Fitkom Unpad-Bandung).

Sebelum di IPDN, Idris Patarai (59) pernah bekerja di Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan (1988-2004) dan di Pemerintah Kota Makassar (2004-2012). Sebelumnya pernah menjadi Anggota DPRD Bone (1992-1997)

Tercatat di Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai Calon Wakil Walikota Makassar pada Pilwalkot 2013 (dinyatakan tidak terpilih).

Telah menulis beberapa buku. Terbaru (2016): (1) Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia, (2) Birokrasi, Akuntabilitas dan Kinerja, Sebuah Refleksi (editor) dan (3) Perencanaan Pembangunan Daerah (sebuah pengantar), dan (4) Berpikir Beda Memilih Ahok”.

## **DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN POLITIK DI INDONESIA**

Penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan adalah suatu pilihan politik, didalamnya bukan hanya administrasi yang didesentralisir, akan tetapi pemerintahan dan penyelenggaraannya, ekonomi dan fiscal, kesejahteraan sosial dan pelayanan publik.

Pelaksanaan satu undang undang, termasuk undang undang mengenai pemerintahan daerah, terkadang lamban karena faktor pemahaman operasional penerapan, maupun cara pandang, baik dari instansi pemerintah daerah dan instansi pemerintah di daerah, dari kalangan legislatif, eksekutif maupun yudikatif, juga dari masyarakat (civil society), pengusaha (privat sector) juga dari pemerintah (government).

Desentralisasi pemerintahan bagian penting penyelenggaraan pemerintahan dan oleh karena itu politik desentralisasi seharusnya menjadi tema pembangunan politik. Bagaimana desentralisasi melalui otonomi daerah memberi kesejahteraan di bidang sosial ekonomi yang selanjutnya berimplikasi positif bagi politik desentralisasi dari rangka pembangunan politik.

**PENERBIT**  
**de la macca**

Jl. Borong Raya Np. 75 A Makassar  
Telp. 0411 494585 - hp 0811 4124721  
email de.lamacca@yahoo.com

ISBN 978 602 263 088 3

